

Tartu Ülikool

Majandusteaduskond

Vilve Raik

**TEGEVUSPÕHISE JA KLIENDIKESKSE
JUHTIMISINFORMATSIOONI RAKENDAMINE
OTSUSTES (RIIGIASUTUSTE JUHTIDE NÄITEL)**

Magistritöö ärijuhtimise magistrikraadi taotlemiseks ärijuhtimise erialal

Juhendaja: dotsent Kertu Lääts

Kaasjuhendaja: emeriitprofessor Mare Pork

Tartu 2017

Soovitan suunata kaitsmisele
Kertu Lääts

Soovitan suunata kaitsmisele
Mare Pork

Kaitsmisele lubatud “.....” 2017. a

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd,
põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

Vilve Raik

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE KÄSITLUS TEGEVUSPÕHISE JA KLIENDIKESKSE JUHTIMISINFORMATSIOONI RAKENDAMISEST AVALIKU SEKTORI OTSUSTES	8
1.1. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamine avaliku sektori otsustes ..	8
1.1.1. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise seaduspärasustest	8
1.1.2. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise erisustest avalikus sektoris 13	
1.1.3. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes	18
1.2. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine avaliku sektori otsustes ..	24
1.2.1. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamise seaduspärasustest	24
1.2.2. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamise erisustest avalikus sektoris 28	
1.2.3. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes	32
1.3. Juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes D. Kahnemani mudeli järgi	36
1.3.1. Otsustuskäitumise seaduspärasustest	36
1.3.2. D. Kahnemani otsustuskäitumise mudeli iseloomustus	38
1.3.3. Juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes D. Kahnemani mudeli järgi ...	42
2. EMPIIRILINE ANALÜÜS TEGEVUSPÕHISE JA KLIENDIKESKSE JUHTIMISINFORMATSIOONI RAKENDAMISEST RIIGIASUTUSTE JUHTIDE OTSUSTES	45
2.1. Uuringu läbiviimise metoodika kirjeldus	45
2.2. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes	49
2.3. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes	54
2.4. Juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes D. Kahnemani mudeli järgi ...	64

2.5. Järeldused juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes ja ettepanekud juhtimisinformatsiooni ja otsuste kvaliteedi parandamiseks.....	69
KOKKUVÕTE.....	74
VIIDATUD ALLIKAD	78
LISAD	83
SUMMARY	89

SISSEJUHATUS

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2016-2019 on riigireformi läbiviimise üheks näitajaks üleminek tegevuspõhisele eelarvestamisele (Rahandusministeeriumi, edaspidi RM, koduleht 2017). Tegevuspõhise kulujuhtimise ja eelarvestamise rakendamine on osa avaliku sektori finantsjuhtimise pikaajalisest reformist, mille eesmärgiks on parandada finantsjuhtimise kvaliteeti avalikus sektoris (RM koduleht 2017). Finantsjuhtimise kvaliteedi tõstmine eeldab usaldusväärse finantsinformatsiooni olemasolu, mida tagatakse läbi ühesuguste arvestusprintsipi kasutamise asutuste eelarvestamisel ja raamatupidamises. Selle täitmiseks on finantsaruandlus üle viidud kassapõhiselt arvestuselt tekkepõhisele, avaliku sektori arvestuspõhimõtteid on kaasajastatud, käesoleva aasta riigieelarve on koostatud tekkepõhistel alustel (RM koduleht 2017). Üleminek tekkepõhistele finantsaruannetele ja eelarvele loob eeldused tegevuspõhiseks eelarvestamiseks. Rahandusministeeriumi strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise käsi- raamatus tuuakse välja tegevuspõhise eelarvestamise eelised traditsioonilise eelarvestamise ees. Lisaks avaliku sektori finantsjuhtimise läbipaistvuse suurendamisele, lõppeesmärgile keskendumisele ning kulude sidumisele strateegiliste eesmärkide, arengukavade, programmide ja teenustega, annab see juhtidele täiendavad hoovad kvaliteetsemate (argumenteeritud, faktipõhiste) otsuste tegemiseks (RM koduleht 2017). Seega on tegevuspõhisest kulu- ja eelarvestamisest saadav informatsioon (tegevuspõhine juhtimisinformatsioon) täiendavaks juhtimise parendamise võimaluseks, millele tasub tähelepanu pöörata.

Magistritöös soovitakse leida lähenemisviise tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni ning juhtide otsustuskäitumise lõimimiseks. Töö fookuses on juhtimisinformatsiooni rakendamine riigiasutuste juhtide otsustes. Magistritöö eesmärgiks on hinnata tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist riigiasutuste juhtide otsustes ning teha ettepanekuid juhtimisinformatsiooni ja otsuste kvaliteedi parandamiseks. Erineva juhtimisinformatsiooni kombineerimine võimaldab kulukeskse

lähenemisviisi kõrvale tuua kliendi orientatsioon, sest riigiasutused peaksid oma tegevusega looma kodanikele väärtust. Kuna juhtimisinformatsioon on mõeldud ratsionaalsete otsuste tegemiseks, hinnatakse töös juhtide otsustuskäitumist D. Kahnemani kahe-süsteemse lähenemisviisi järgi. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järg-mised uurimisülesanded:

- 1) luua teoreetiline raamistik tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsioo-ni rakendamiseks avalikus sektoris;
- 2) luua teoreetiline raamistik juhtide otsustuskäitumisele, kasutades peamiselt D. Kahnemani kahe-süsteemset lähenemisviisi;
- 3) hinnata riigiasutuste juhtide tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformat-siooni rakendamist otsustes;
- 4) hinnata riigiasutuste juhtide otsustuskäitumist D. Kahnemani mudeli järgi;
- 5) teha ettepanekuid juhtimisinformatsiooni ja otsuste kvaliteedi parandamiseks.

Teooria raamistiku loomisel kasutatakse peamiselt R. S. Kaplani, R. Cooperi, E. K. Oseifuahi, G. Cokinsi, N. Modici, P. Ahlströmi, M. Hammeri, D. Meyeri käsitlusi. Tegevuspõhise juhtimise kriitika esitatakse peamiselt läbi piirangute teooria (*Theory of Constraints*). Tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist otsus-tes analüüsitakse avaliku sektori asutuse tasandil läbi W. E. Demingi ringi (edaspidi PDCA). Kliendikesksust avalikus sektoris esitatakse peamiselt M. Freemani, J. Alfordi ja M. Hammeri seisukohtadele tuginedes, kliendikesksuse seotust kuluefektiivsusega analüüsitakse N. Dean Meyeri uuringute abil. Töös tuuakse Eesti kõrvale Austraalia riigi huvigrupipoliitika põhimõtteid, mis on autori arvates selged ja üheselt mõistetavad. Kuna tegevuspõhine ja kliendikeskne juhtimisinformatsioon annab võimaluse teha rat-sionaalseid otsuseid, on magistritöösse toodud juhtide otsustuskäitumise vaade. Juhtide ratsionaalse ja irratsionaalse otsustuskäitumise analüüsimisel kasutatakse peamiselt D. Kahnemani kui käitumusliku majandusteaduse (*behavioural economics*) looja kahe-süsteemset mudelit. D. Kahnemanile lisaks on töös esitatud D. Ariely ja D. J. Levitini uuringuid otsustuskäitumise kohta. Psühholoogiateaduses viimastel aastatel rohkelt kä-sitlust leidnud teadveloleku (*mindfulness*) tähendust otsustamisele analüüsitakse N. Ka-relaia, J. Rebi ja D. Penmani seisukohtadele tuginedes.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks on uurimismeetodiks valitud kvalitatiivne juhtumi-uuring. Juhtumiuuring võimaldab otsustamist käsitleda süvitsi juhi arusaamisest ja prak-

tilisest kogemusest lähtuvalt. Ajavahemikus jaanuar-veebruar 2017. aastal viidi läbi fokuseeritud intervjuud 12 riigiasutuse juhiga. Fokuseeritud intervjuu võimaldab küsida fakte vastaja seniste otsuste kohta. Juhul kui vastaja ei oska oma otsuse kohta fakte, argumente, seoseid, põhjendusi tuua, järeldatakse töös, et ta seda otsuses pole arvestanud. Lisaks fokuseeritud intervjuudega kogutud faktidele kasutati töös ka poolstruktureeritud ja valikvastustega küsimustiku vastuseid ning riigiasutuste dokumente.

Intervjuu küsimustiku testimiseks kasutas autor pilootgrupi abi, nende poolt tehtud ettepanekud võeti arvesse. Uuringus osalejatele võimaldatakse uurimistulemustega tutvumine sellisel moel, nagu nad intervjuu käigus soovisid. Intervjuud lindistati, lindistuste alusel koostati intervjuudest sõnasõnalised üleskirjutised. Intervjuude kokkuvõtteid magistritööle ei lisata.

Uuringuga koguti andmeid tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamise kohta riigiasutuste juhtide avalike teenustega seotud otsustes. Uuriti juhtide teadlikkust tegevuspõhisest ja kliendikesksest juhtimisinformatsioonist, arusaamist kliendikesksusest ja avaliku teenuse mõistest, juhtide iseseisvust otsustamisel. Iseseisvus otsustamisel on eelduseks, et juht saaks juhtimisinformatsiooni avalike teenustega seotud otsustes rakendada. Kuna juhtimisinformatsioon loob täiendavaid võimalusi kvaliteetseks otsustamiseks, pööratakse töös tähelepanu juhtide otsustuskäitumisele. Otsustamise kvaliteedi hindamisel kasutatakse teiste näitajate kõrval D. Kahnemani kahesüsteemset mudelit (*Süsteemid 1 ja 2*), mis võimaldab hinnata otsustamist kas tajust (*Süsteem 1*) või argumentidest (*Süsteem 2*) lähtuvalt. *Süsteemil 2* põhinevat ratsionaalset otsustuskäitumist on võimalik jälgida, korrata, muuta, õppida, treenida.

1. TEOREETILINE KÄSITLUS TEGEVUSPÕHISE JA KLIENDIKESKSE JUHTIMISINFORMATSIOONI RAKENDAMISEST AVALIKU SEKTORI OTSUSTES

1.1. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamine avaliku sektori otsustes

1.1.1. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise seaduspärasustest

Tegevuspõhine kuluarvestamine (*activity-based costing ehk ABC*) ja tegevuspõhine eelarvestamine (*activity-based budgeting ehk ABB*) on tegevuspõhise juhtimise (*activity-based management ehk ABM*) komponendid. Tegevuspõhisest kulu- ja eelarvestamisest saadud informatsiooni nimetatakse käesolevas töös **tegevuspõhiseks juhtimisinformatsooniks**. Peatükis käsitletakse mõnda seaduspärasust, mis on iseloomulik tegevuspõhisele juhtimisele ja juhtimisinformatsiooni rakendamisele, sõltumata sellest, kas tegemist on avaliku või erasektori asutusega. Tartu Ülikooli professor M. Vadi (1997: 108) järgi on otsustamine „protsess, milles tehakse kindlaks probleemid ja võimalused ning seejärel valitakse erinevate tegevusvariantide vahel.“ R. Üksvärava (1992: 233) järgi on otsustamine „kahe või enama võimaluse hulgast sobivaima väljavalimine.“ R. S. Kaplan ja R. Cooper (Kaplan *et al* 2002:19-21) eristavad ABM juhtimisinformatsiooni rakendamist operatiivsetes ja strateegilistes otsustes. Strateegilises plaanis võimaldab tegevuspõhine juhtimisinformatsioon **teha õigeid asju** ja operatiivses vaates **teha asju õigesti** (tabel 1). Õigete asjade tegemine aitab juhtidel teha valikuid, asjade õigesti tegemine võimaldab tegevustes olla efektiivne. See põhimõte kehtib nii avalikus kui erasektoris. Operatiivses juhtimises saab ABM abil teha otsuseid, mis puudutavad tegevuste juhtimist, protsesside ümberkujundamist, kvaliteediküsimuste lahendamist, tulemuste hindamist (Kaplan *et al* 2002: 21). Õigete asjade all peetakse silmas ennekõike strateegilise mõjuga otsuseid, näiteks uue toote või teenuse väljatöötamine, teenuse

arendamine, klientide ja hankijate struktuuri loomine ja suhete juhtimine, klientide segmentimine, toote või teenuse jaotuskanalite valimine (Kaplan *et al* 2002: 21-22). Seega annab tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni kasutamine juhtidele võimalused otsuste kvaliteedi parandamiseks ja see on asjakohane era- ja avaliku sektori asutustes, nii strateegiliste kui operatiivsete otsuste puhul. Töös käsitletakse otsuseid peamiselt avaliku sektori asutuse tasandil.

Tabel 1. Tegevuspõhise informatsiooni rakendamine otsustes ABM jaotusest lähtuvalt

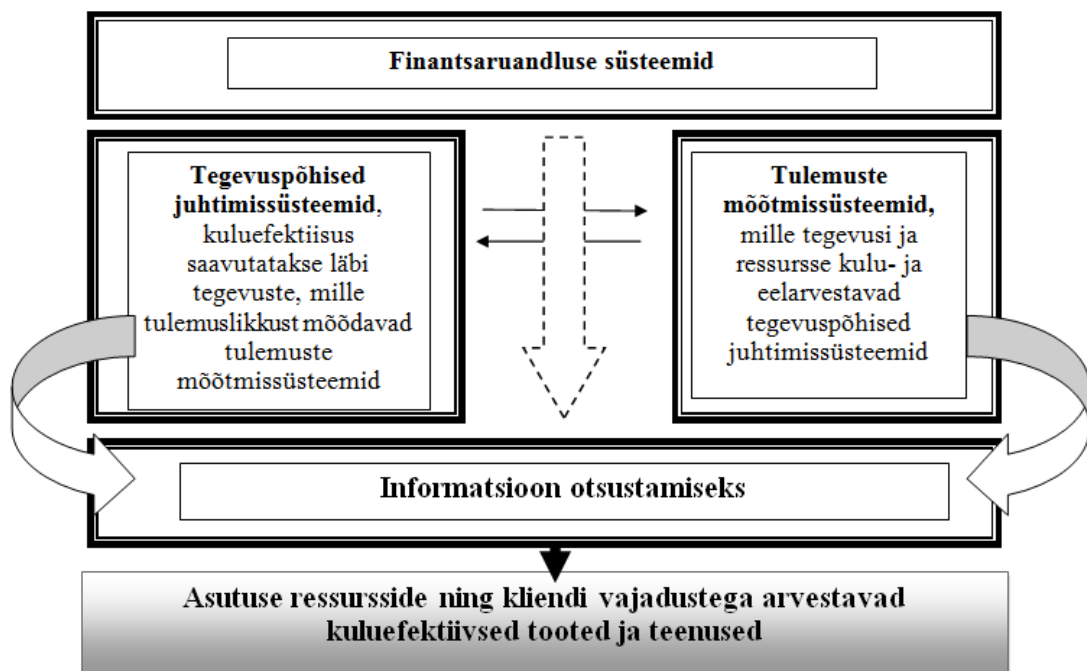
ABM jaotus	ABM informatsiooni rakendamise eesmärk	Otsused ABM informatsiooni niga
Strateegiline ABM	Õigete asjade tegemine võimaldab juhtidel teha just neid valikuid, mis võimaldavad asutusel efektiivselt tegutseda.	Otsused puudutavad strateegia väljatöötamist, toote või teenuse väljatöötamist, arendamist, disainimist (tootekujunduskunsti), klientide ja hankijate struktuuri loomist ja nendega suhete juhtimist, turu segmenteerimist, toote või teenuse jaotuskanalite valimist.
Operatiivne ABM	Asjade õigesti tegemine loob juhtidele võimaluse efektiivselt tegutsemiseks.	Otsused puudutavad tegevuste juhtimist või teenuste osutamist, äriprotsesside ümberkujundamist, tervikliku kvaliteedisüsteemiga töötamist, tulemuste (väljundite) hindamist ja mõõtmist.

Allikas: Kaplan *et al* (2002: 21-22), autori kohandused.

Ühe süsteemiga ei saa kõiki juhtimisprobleeme lahendada, seega tuleb juhtidel teada, milliste otsuste jaoks informatsiooni vajatakse. ABC annab informatsioon ressurside kasutamise tõhususest tegevuse väljundi suhtes. Kuluarvestusinformatsioon võimaldab näha toote või teenuse maksumust (kuluarvestusest saadav väljund), mis omakorda on sisendiks tegevuspõhise eelarve planeerimisel. Tegevuspõhine kuluarvestus on tegevuspõhise eelarvestamise eelduseks. Riiklikus strateegilises planeerimises on kavandatud koostada tegevuspõhise kuluarvestuse baasil valitsemisala kulumudel, mis on valitsemisala tegevuspõhise eelarve aluseks (RM koduleht 2017). Kulumudel annab ülevaate, kuidas arvestatakse toodete või teenuste maksumust. Kulumudel on seotud arvestusobjektidega, mis võivad olla igas asutuses erinevad, sõltuvalt sellest, milliste objektide

kaudu toimub eelarvestamine, raamatupidamisarvestus, aruandlus (Riigi Tugiteenuste Keskus, edaspidi RTK, koduleht 2015). Riiklikus planeerimises on arvestusobjektideks programm, meede, programmi tegevus (RM koduleht 2017).

Otsuste iseloomu ja eesmärgi selgust rõhutab tegevuspõhiste juhtimissüsteemide juurutamisel konsultatsiooniettevõtte SAS (2006: 2-3). Tartu Ülikooli õppejõud T. Paas (1991: 92) juhhib tähelepanu informatsiooni otstarbe selguse vajadusele, teadmisele, kelle jaoks ja milliste otsuste tarbeks juhtimisinformatsiooni vajatakse. Kui otsuste iseloomu pole läbi mõeldud, ei osata juhtimissüsteemile lähteülesannet püstitada, mis omakorda mõjutab juhtimissüsteemi eesmärki anda vajalikku sisendit argumenteeritud otsuste tegemiseks (SAS 2006: 2-3). Strateegilised ja operatiivsed otsused vajavad erinevat detailsust ja andmete variatiivsust. Kui otsuseid ei klassifitseerita, on tüüpiline ootus saada „kõike“. Selline ebatäpne eesmärgistamine muudab süsteemi kohmakaks ja kulukaks.



Joonis 1. Juhtimisinformatsiooni kujunemine asutuses

Allikas: (Kaplan *et al* 2002), autori kohandused

Tartu Ülikooli professor T. Haldma (viidatud Haldma, Kaplan *et al* 2002: 7 vahendusel) rõhutab, et ettevõttesisese arvestussüsteemi peamiseks ülesandeks on anda juhtidele otsuste tegemiseks õigel ajal ja õiges kohas vajalikku informatsiooni. Otsuste **otstarbest lähtuvalt** tehakse vahet tegevuspõhistel kuluarvestussüsteemidel ja juhtimise-õppimise

süsteemidel (Kaplan *et al* 2002: 38-40). Esimest liiki süsteemide ülesanne on valmistada ette kuluinformatsioon ettevõtte tegevuste ja protsesside, samuti üksikute toodete/teenuste, kliendile tehtud kulutuste (kliendikulude) kohta. Teenuse kasutajad ootavad ka operatiivset reageerimist, kõrget kvaliteeti, õigeaegset tarnet, seega ainult finantsinformatsioon ei ole piisav kulude alandamiseks ja tulemuste parandamiseks. Juhtimise ja õppimise süsteemid annavad juhtidele ja töötajatele töö tulemuslikkuse kohta tagasisidet. Seda tehakse läbi finantsilise ja mittefinantsilise informatsiooni eesmärgiga teha otsuseid **töö tulemuslikkuse operatiivseks parandamiseks** (Kaplan *et al* 2002: 38-41), joonis 1. Joonisel 1 on esitatud lisaks ABC/M informatsioonile ka finantsaruandlusest saadud informatsioon, mis on samuti sisendiks juhtimisotsuste tegemisel, kuid pole käesoleva töö uurimisobjektiks. Kaplan *et al* (2002: 22, 43-44) poolt tuuakse näiteid tüüpilistest vigadest tegevuspõhise juhtimissüsteemi rakendamisel.

- 1) **Moonutatud kulustruktuuriga ABC** ülehindavad otsese tööjõukulu osatähtsust, pannes liigselt investeerima tööjõudu ja vähendades kulutusi toodetele ja teenustele, mis seda tööjõudu tarbivad. Teenuse arendamise või kvaliteedi parandamise võimalusena nähakse peamiselt uute töötajate värbamist. Töö autori arvates on selline käitumine avaliku sektori organisatsioonides levinud.
- 2) **Mitme kuluarvestussüsteemi üheaegne kasutamine.** ABC kõrval traditsioonilise kuluarvestussüsteemi kasutamine loob organisatsioonilise segaduse, kasvavad kulud, kuna tegevuspõhist informatsiooni töödeldakse juhtide jaoks ümber või juhid informatsiooni ei kasuta.

Juhul kui ABC-st saadav juhtimisinformatsioon ei ole sisendiks planeerimisprotsessi, siis süsteemi kasutamine juhtimises reaalset kasu ei too, kvalitatiivset hüpet ei toimu. Sellisel juhul jätkatakse ressursside planeerimist endiselt mineviku kulude põhjal.

Tegevuspõhised kuluarvestussüsteemid on **erinevad juhtimisinformatsiooni kvaliteedilt**. On kirjeldatud neljatasemelist kulude ja tulemuste mõõtmise süsteemi (*Ibid.*: 29-35), kus igal tasemel on erinev otstarve, väljundid, andmete kvaliteet - vastavalt tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni otstarbele valitakse juhtimissüsteem. Teoorias rõhutatatakse, et tegevuspõhine juhtimine on mõtteviis, mis areneb koos selle kasutamise ja kasutajatega (Kaplan *et al* 2002: 43; SAS 2006: 2). Sellest lähtuvalt ei soovitata teiselt tasemelt hüpata neljandale tasemele (Kaplan *et al* 2002: 43). Tasemed omavad tähtsust juhtimisotsuste puhul, ABC/M süsteemide andmete kvaliteet ülespoole liikudes para-

neb. Näiteks **esimesel** tasemel süsteemid on algelised, informatsioon sealt ebatäpne, finantsarvestus ja -aruandlus nõuavad lisatööd. **Teise** taseme kulude juhtimise süsteemid on loodud finantsarvestuse ja välise finantsaruandluse teenindamiseks; toodet ja teenust puudutav informatsioon on ebatäpne, tegevustes esineb raiskamist, tulemuste mõõtmine on piiratud ja tagantjärele. Sellised süsteemid ei ole mõeldud tegevuste ja protsesside kulude hindamiseks, nende abil ei saa seostada kulusid toodete, teenuste ega klientidega. Teise taseme süsteemid üksnes jaotavad kulusid toodetele/teenustele, kuid näiteks turunduse, tarnimise, juhtimise, müügi, halduskulusid nad kuluobjektidega (sealhulgas teenuste ja klientidega) ei seosta. Samuti ei anna nad sisendit protsesside täiustamiseks, optimeerimiseks. Olles fokuseeritud vaid finantsnäitajatele, on ta pigem finantsistide tööriist. **Kolmanda** taseme süsteemid on kohandatud ettevõttele; kasutusel on iseseisvad kulude ja tulemuste mõõtmise süsteemid, kulude arvestuses kasutatakse ABC süsteeme. Samas pole süsteemid omavahel integreeritud ja säilivad teise taseme finantssüsteemid aruandluse tarbeks. **Neljanda** taseme süsteemide aluseks on kindel kontseptsioon, tulemuste mõõtmise ja kulude juhtimise süsteemid on integreeritud, tegevusi mõõtes ja neis raiskamist vähendades paraneb tegevuste ja ressursside planeerimise ning eelarvestamise kvaliteet (Kaplan *et al* 2002: 29-35). Kui ABC ja ABB süsteemid on erineva tasemega, saab detailset juhtimisinformatsiooni otsuste tarbeks juhul kui ABC on neljandal tasemel. Sellisel juhul on võimalik tegevuste kulusid arvestada, ressursikulu väljundisse mõõta, protsessides raiskamist tuvastada, väljundi maksumust arvutada. Paralleelselt eksisteeriva traditsioonilise ja tegevuspõhise arvestussüsteemi puhul on vajalik informatsioon ümber töödelda.

Kui ABM süsteeme kasutatakse valesti, moonduvad andmed ja süsteem toob kasu asemel pigem kahju. Seetõttu on olulise tähtsusega **teadmised tegevuspõhise juhtimissüsteemi toimimise loogika ja informatsiooni rakendamise võimaluste kohta**. Ennekõike peavad tegevuspõhise juhtimissüsteemi tööpõhimõtteid mõistma juhid, kes selgitavad juhtimisinformatsiooni kasutamise võimalusi oma meeskondadele. Pärli (2012: 18-19) arvates peab juhtimisarvestussüsteem sidustama erinevaid juhtimistasemeid ja töötajaid, olles kogu organisatsiooni töövahendiks. Selgitamine ja kommunikatsioon on juhtimissüsteemi rakendamise kriitiliseks eduteguriks (Pärli 2012: 18-19).

1.1.2. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise erisustest avalikus sektoris

Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamisel avalikus sektoris on mõned iseärasused. Käesolevas peatükis tuuakse välja autori hinnangul olulisemad erisused.

Avaliku sektori organisatsioonides on **poliitiline surve kulude hoidmisele madalal tasemel** (Anthony *et al* 1998: 685; SAS 2006: 2). See tähendab asutustele pidevat nõudmist teha vähemaga rohkem, paremini, kiiremini või odavamalt kui seni. Et sellele vastata, süveneb riigiasutuste juhtidel tahe kulude tekkimist paremini mõista.

Avalikus sektoris on **põhitähelepanu funktsioonidel, mitte väljunditel** (SAS 2006: 2). Surve kuludele toob kaasa vajaduse määratleda tegevuste konkreetne väljund ja sellest lähtuv ressursi vajadus. Vajadus tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni järele kasvab, kuna eelarve läbirääkimistel suureneb vajadus selgitada kulusid väljundipõhiselt ja põhjendada tegevuste maksumust. Vastasel korral võib asutuse eelarve järgnevas perioodiks väheneda. Kulukäituri abil on võimalik mõista, millised tegevused kulusid tekitavad. Avaliku sektori juhtimise paradoks seisneb selles, et etteantud eelarvest peab täpselt kinni pidama, samas ei osata selgitada, miks eelarve maht just selline peab olema. Tavapäraselt lähtutakse eelarve läbirääkimistel eelneva aasta kuludest, mitte sellest, kui palju väljunditele ressursi kulub või peaks kuluma. ABB/M pöörab tähelepanu väljundile, võimaldades sellest lähtuvalt täpsemat eelarvestamist.

Tegevuspõhises juhtimises räägitakse **lisandväärtust loovatest tegevustest**, mida ABC abil saab tuvastada (SAS 2006: 2). Neid võib defineerida kui a) tegevusi, mis loovad teenuse või toote kasutajale väärtust, b) tegevused, mis on sooritatud nii efektiivselt kui võimalik või c) tegevused, mis toetavad peamist eesmärki väljundi loomisel (Kaplan *et al* 2002: 199). Praktikas on levinud ka arusaamine, et lisandväärtust mitteloovate tegevuste kulusid on lihtsam vähendada (Cokins 2015: 3). Kuigi lisandväärtust võivad luua nii põhi- kui tugitegevused, arvatakse, et tugitegevused ei too otsest kasu lõpptarbijale (SAS 2006: 2). Arvatakse, et nad pole prioriteetsed eesmärgi suhtes, sest strateegiliselt olulised on põhiteenused. Ometi sõltub tugitegevustest asutuse ja sageli ka põhiteenuste tõhusus ja kuluefektiivsus. Töö autori arvates võib põhjus olla traditsioonilise kuluarvestuse loogikas, kus kulusid ei arvestata väljundipõhiselt. G. Cokins (2015: 3) peab oluliseks, et ABC abil tekib kulude (ja tegevuste) võrgustik, mis aitab näha ka sisekliendile tehtud tegevusi ja nende tegevuste kulusid. Töö autori hinnangul on sellise

võrgustiku nägemine juhile ülimalt vajalik, sest võimaldab väljundipõhiselt ühendada põhi- ja tugiteenuste juhtimise. Tihti jagatakse tugiteenuste kulud põhiteenustele võrdselt, mis ei võimalda hinnata tugitegevuste otstarbekust, tõhusust ega näha nende kulu-efektiivsust. Hoiatatakse lisandväärtust loovate tegevuste lihtsustatud liigitamise eest (Kaplan *et al* 2002: 200-201). Töötajad, samuti keskastme juhid ei ole tihti võimelised iseseisvalt määratlema, milline tegevus loob kliendile väärtust ja milline mitte. Ebarealistlike ootuste operatiivjuhtidele panemise eest hoiatab ka N. Dean Meyer (2008: 6). Et seda ei juhtuks, tuleb erinevate juhtimistasandi juhtidele tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamist õpetada.

Avalikus sektoris arvestatakse kulusid **raamatupidamise** loogikast lähtuvalt (SAS 2006: 5-6, Oracle 2011: 2-3). Juhid ei pruugi mõista raamatupidajatele või eelarvestajatele loodud arvestussüsteemide „keelt“, mistõttu võib väärtuslik informatsioon jääda otsustes kasutamata. Samuti ei mõjuta finantstöötajad kulude tekkimist ega tegevuste ressursitõhusust. Üksuste igapäevane panus väljundisse on erineva osakaaluga, kuid raamatupidamise loogikast lähtuv arvestussüsteem jagab kulud kõikidele väljunditele võrdselt. Selline kuluarvestus toob kaasa mõnede väljundite üle- ja teiste alahindamise ega peegelda väljundi tegelikku ressursikulu. Näiteks kui menetlusse panustavad piirivalve, kriminaalpolitsei ja logistikaüksused, siis sellise arvestuse kohaselt jaotuvad kulud nende vahel võrdselt. Taoline kulude jaotus võib sobida organisatsioonile tervikuna, aga ei aita juhte otsuste tegemisel, kuna neil puudub sellisel juhul võimalus kulusid mõjutada (joonised 2 ja 3). Tegevuspõhine juhtimissüsteem annab erinevatele juhtidele otsusteks vajalikku informatsiooni, luues *win-win* olukordi (joonis 3). Eelpooltoodud menetluse näitel näevad nii piirivalve, kriminaalpolitsei kui logistika üksuse juhid, milised on nende kulud menetluse läbiviimisel.

Avalikus sektoris on tegevuse **väljund** tihti **ebaselge või määratlemata**, mis mõjutab informatsiooni kasutamise efektiivsust (Cokins 2015: 3, SAS 2006: 6, Oracle 2011: 2-3). Väljundeid luuakse nii teenuse kasutajatele kui ka organisatsiooni sissepoole (sisekliendile). Näiteks isikut tõendavate dokumentide väljaandmisega luuakse väärtus dokumendi saajale, aga ka dokumendi väljaandjale tuleb tagada töökoht, andmebaaside kasutamine, nende oskusi tuleb arendada. Seda tagatakse tugitegevuste abil, mille kulusid ja osakaalu väljundisse näitab tegevuspõhine juhtimisinformatsioon.

Avaliku sektori iseärasuseks on **liigne informatsiooni detailsus**, mis pärsib valikute ja argumenteeritud otsuste tegemist (Kaplan *et al* 2002: 22, 43-44, SAS 2006: 5-6, Oseifuah 2014: 586). Avalikus sektoris kasutavad juhtimisinformatsiooni ennekõike finantstöötajad ja sektori juhtimine on kuluarvestamiskeskne. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise eesmärgiks on võimaldada ennekõike strateegiliste valikute tegemist, mitte arvestada maksimaalse täpsusega kulusid. Tihti puudub avaliku sektori juhtidel juurdepääs infole, mida nad otsuste tegemiseks vajavad ega pole tagatud tehniline võimekus juhtimisinformatsiooni tootmiseks (Oracle 2011: 2-3). Magistritöö autor nõustub sellega, sest traditsiooniliselt osalevad tegevuspõhisele kulu- ja eelarvestamisele üleminekul ennekõike finantstöötajad.

Paljudes riikides on seaduses sätestatud **täpsed nõuded strateegilisele plaanile ja tegevuseesmärkide väljatöötamise protsessile**. See, kuidas plaani täitmist mõõta või selle elluviimiseks kulusid planeerida, jääb teisejärguliseks. Tegevuspõhised kuluarvestussüsteemid annavad võimaluse hinnata eesmärkide ja teenuste maksumust, samuti võrrelda kulusid sisendite ja väljunditega (Oracle 2011: 2-3).

Avaliku sektori asutustes ja sektori üleselt on kasutusel **omavahel mitte suhtlevad infosüsteemid**, mis toob kaasa andmete korduvat sisestamist ja teeb võimatuks asutustevaheliste andmete võrdlemise ja erinevate valitsusala juhtide informatsiooniga varustamise (Oracle 2011: 2-3).

Avaliku sektori juhtidel **puuduvad** tihti **teadmised tegevuspõhisest juhtimisest** ja juhtimisinformatsiooni otsustes rakendamisest (Cokins 2015: 3; SAS 2006: 6; Oracle 2011: 2-3; Oseifuah 2014: 586). Puudulikud teadmised mõjutavad juhtkonna toetust ABC-le, erinevate üksuste ühetaolist pühendumist, oskamatust kulukäitureid määrata, jms (Oseifuah 2014: 586). Kui juhid ei mõista tegevuste kulusid, on keeruline muuta teenust efektiivsemaks või vähendada selle mahtu. D. J. Levitini (2015: 359-360) ja M. Vadi (1997: 109) järgi on otsustamises olulised juhi teadmised ja kompetentsus ja nende puudumisel võivad sündida ebaetilised või kulutusi kasvatavad otsused. Tegevuspõhiste süsteemide rakendamist mõjutavad probleemid avalikus sektoris on esitatud tabelis 2. Inimese emotsioonid määravad tema suhtumise ühte või teise nähtusesse (Kahneman 2013: 101; Ariely 2011: 159). Teisisõnu, inimese suhtumine määrab ära selle, kas ta peab üht või teist asja või nähtust heaks või halvaks (Kahneman 2013: 101; Ariely 2011: 159). Töö autori arvates on juhtide suhtumine tegevuspõhise juhtimisinformat-

siooni kasutamisse seotud sellest arusaamisega. Kui juhid ABC/M toimimist ei mõista, suhtuvad nad informatsiooni kasutamisse pigem umbusklikumalt. Sellisel juhul juhtimisinformatsioon pigem otsustes ei kajastu.

Tabel 2. ABC/M süsteemide rakendamist mõjutavad probleemid avalikus sektoris

Jrk nr	Probleemi liigitus	Probleemi kirjeldus
1.	Sektorist tulenevad probleemid	<ul style="list-style-type: none"> • Surve kulude kokkuhoiule. • Fookus strateegilisel plaanil ja tegevuseesmärkide väljatöötamisel, plaani täitmise mõõdikud ja kulud tagaplaanil. • Senised arvestussüsteemid loodud raamatupidajatele ja/või eelarvestajatele. • Juhtimisinformatsiooni detailirohkus. • Tegevuse väljund määratlemata või ebaselge. • Fookus põhitegevustel ja funktsioonidel.
2.	Infosüsteemidest tulenevad probleemid	<ul style="list-style-type: none"> • Asutuse/haldusala kesksed juhtimissüsteemid. • Madal tehniline võimekus toota juhtimisotsusteks vajaminevat informatsiooni. • Spetsiifilise tarkvara puudumine.
3.	Juhtimisest tulenevad probleemid	<ul style="list-style-type: none"> • Juhtidel puudub ligipääs vajaminevale juhtimisinformatsioonile. • Töötajate vastuseis ABC rakendamisele. • Erinevates üksustes erinev pühendumine. • Puudub juhtkonna toetus tervikuna või osaliselt. • Teised projektid on kõrgema prioriteetsusega kui ABC juurutamine.
4.	Maksumusest tulenevad probleemid	<ul style="list-style-type: none"> • Rakendamine kulukas, kasu pikas perspektiivis. • Kõrged konsultatsioonikulud.
5.	Juhtide teadmistest tulenevad probleemid	<ul style="list-style-type: none"> • Puudulikud ABC/M alased teadmised. • Oskamatus jagada kulusid tegevustele (määrata kulukaäitured). • Puudulik arusaamine kulusid tekitavatest tegevused. • Puudulik arusaamine ABC/M juhtimisinformatsiooni rakendamise otstarbest.

Allikas: autori koostatud Oseifuah (2014: 586), Kaplan *et al* (2002: 22, 43-44), SAS (2006: 5-6), Cokins (2015: 3), Oracle (2011: 2-3) järgi

Piirangute teooria (*Theory of Constraints*) pooldajate väitel toodavad ABC/M süsteemid rikkalikult andmeid, kuid mõnede otsuste tegemiseks on informatsioon kasutu (Geri *et al* 2004: 134-135). Näiteks kui lennuk tõuseks õhku tühjana, siis kulu reisija kohta, mis on arvestatud täislennuki puhul ja kulu reisija kohta, mis on arvestatud tühja lennuki puhul, pole kumbki asjakohased pileti hinna määramiseks. Enamik lennuki kulusid on püsikulud, seega lisandunud reisija kulud võrreldes püsikuludega on väikesed, ebaoluli-

sed. Aruanne kasumist ja kahjumist lennu kohta on puudulik, sest selleks oleks vaja täpselt prognoosida, mitu lendu lennuk oma elukaare jooksul teeb (mis on praktikas võimatu). ABC eirab tegutsemise piiranguid ega erista nn pudelikaela nagu seda teeb piirangute teooria. Kriitikute poolt nimetatakse puudustena ka ABC süsteemide liigset arvestuskesksust, mis põhineb keerulisel kulude jaotamisel. Liigne arvestuskesksus tähendab N. Geri *et al* (2004: 139-141) järgi seda, et ABC arvestab ühikukuluseid ka seal, kus seda pole otstarbekas teha. ABC jaoks on tegevuste ja ressursside vaheline seos lineaarne ja absoluutne, praktikas on tihti teisti (Geri *et al* 2004: 139-141). Kulude jaotus läbi kulukäituri on meelevaldne ja võib viia otsustajad eksiteele (Geri *et al* 2004: 139-141).

ABC/M süsteemide eelisena traditsiooniliste kuluarvestussüsteemide ees nähakse andmete kvaliteeti ja usaldusväärsust (Geri *et al* 2004: 139-141). Suurte üldkuludega ettevõtetel tekib läbi ABC parem teadmine kulusid tekitavatest tegevustest, mis omakorda võimaldab teha kvaliteetsemaid ressursiotsuseid, samuti vähendada tegevuste keerukust. N. Geri *et al* (2004: 139-141) arvates sobib ABC eelkõige teenindusorganisatsioonidele, kus traditsiooniline kuluarvestus ei anna vajalikku ülevaadet teenuste kuludest ega kasumlikest tegevustest. Piirangute teooria pooldajate arvates aitab ABC välja tuua raiskavaid tegevusi, mis võimaldab juhtidel teha argumenteeritud otsuseid ja see on ABC-st saadav põhiline kasu (Geri *et al* 2004: 135). Töö autor nõustub väitega, et ABC-l on oht olla liiga detailne ja arvestuskeskne. Seda süvendab avaliku sektori iseloom ja seniste arvestussüsteemide raamatupidajakesksus. Samas kui juhid tunnevad tegevuspõhise juhtimise olemust ja teavad avaliku sektori iseärasusi, on võimalik ohte kui mitte vältida, siis arukal tegutsemisel vähendada.

T. Varblase (2015: 17) magistritöös, kus võrreldakse traditsioonilist eelarvestamist tegevuspõhise eelarvestamisega (ABB), tuuakse ABB plussina välja bürokraatia ja eelarvestamiseks kuluva aja vähendamise. Lisaks aitab ABB teha tulemuslikumat koostööd, sest „eelarve põhineb tegevustel ja mitte üksustel“ (Varblane 2015: 17). Kriitikana tuuakse nimetatud töös välja ABB jäikuse, keerukuse ja kulukuse (Varblane 2015: 17-18). Käesoleva töö autori arvates muutub süsteem keeruliseks, seega ka jäigaks juhul kui sellega tahetakse lahendada paljusid erinevaid juhtimisprobleeme või saada andmeid väga detailselt. Just nende vigade eest hoiatavad nii Kaplan *et al* (2002: 22, 43-44), samuti tehnoloogiaettevõtte SAS (2006: 5-6) konsultandid, sest tegevuspõhine juhtimisin-

formatsioon on mõeldud ennekõike strateegilisteks otsusteks. Oseifuah (2014: 586) peab tegevuspõhise kuluarvestuse plusse avalikus sektoris suuremateks selle miinustest, sest sellest saadud pikaajaline tulu sektorile tervikuna on oluliselt suurem selle elluviimise kuludest. Eelistena (*key benefits*) tuuakse välja suurem teadlikkus oma tegevustest ja nende kuludest, mis on omakorda aluseks kvaliteetsemate otsuste tegemisel. Juhtidel tekib võimalus näha seoseid tehtud kulutuste, eelarve, tegevuste väljundi, pikaajaliste eesmärkide vahel.

SAS konsultandid (2006: 4) soovivad avaliku sektori juhtidel õppida kuluefektiivsust ja tulemuslikkust erasektorist, millega töö autor täielikult nõustub. Erasektorist pärit juhtimismeetodite avalikus sektoris kasutamise ühe näitena võib tuua A. Priksi (2015: 65) magistritöö protsesside parendamisest valitsusasutustes. Nimetatud töös järeldatakse, et avalikus sektoris saab erasektoriga sarnaselt kasutada juhtimise efektiivistamise meetodeid (Priks 2015: 73). Näiteks juurutatakse Eesti avaliku sektori asutustes äriprotsesside juhtimise põhimõtteid ja juhtidel on tahe protsesse tõhustada (Priks 2015: 73).

1.1.3. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes

Juht vajab argumenteeritud otsuste tegemiseks erinevat juhtimisinformatsiooni. Tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni nimetatakse faktipõhise otsustamise tööriistaks (SAS 2006: 19-20). Kaplan *et al* (2002: 175) järgi aitab operatiivne ABM suurendada tegevuse efektiivsust, alandada kulusid ja tõsta varade kasutamiskiivsust. Operatiivne ABM püüab nõudlust rahuldada väiksema hulga ressurssidega, suurendades tegevusmahtu või vähendades kulutamist (nt vähendades kulukäituri määrasid). Tegevuspõhine juhtimisinformatsioon toetab operatiivset juhtimist järgmiste tegevustega (SAS 2006: 20):

- 1) **Teenuse kulude arvestamine** (*fees for service/cost-to-serve*). Eelarvestatakse (kalkuleeritakse) nende teenuste kulusid, mida osutatakse väljapoole kas klientidele või teistele juriidilistest isikutest tarbijatele.
- 2) **Väljast tellitavate või erastamisele minevate tööde hinna määramine** (*outsourcing or privatization studies*). ABC/M abil saab välja tuua rahavooge pikas perspektiivis, mis aitavad teha kvaliteetsemaid otsuseid.
- 3) **Konkurentsivõimeliste pakkumuste koostamine** (*competitive bidding*). Näiteks kui mingit teenust osutatakse nii era- kui avalikus sektoris (nt teehooldus,

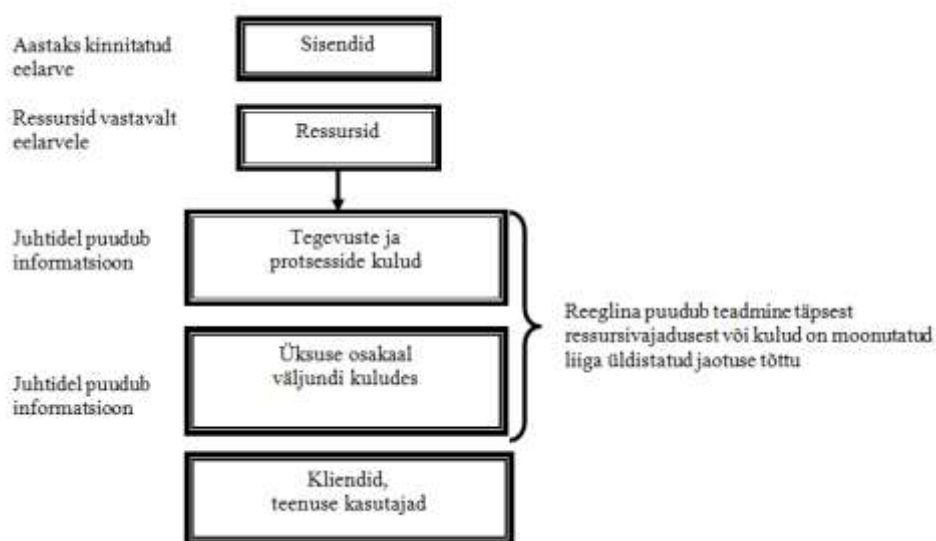
puude lõikamine, vangla pidamine), aitab ABC/M läbi konkurentsivõimeliste pakkumuste hoida avaliku sektori teenus kuluefektiivne ja turul konkurentsivõimeline.

- 4) **Tulemuslikkuse hindamine** (*performance measurement*). Näiteks kui asutus on kasutusele võtnud tasakaalus tulemuskaardi süsteemi ning soovib parandada töösooritust ja selle mõõdetavust maksumaksja ees, aitab ABC/M jagada töösooritust vastavalt osakaalule väljundis.
- 5) **Protsesside või tegevuste tõhususe parandamine** (*process improvement or operational efficiency*). ABC/M saab aidata optimeerida ressurside kasutamist ja leida kriitilised kohad protsesside tootlikkuse parandamisel. Paljud üksused on hädas eelarve kärbetega ja seetõttu muutub oluliseks asutuses tehtavate muudatuste kvaliteet ja uute arenduste tegemine protsessis.

Strateegilise ABM abil saab nihutada asutuse tegevuste struktuuri kahjumlike tegevuste vähendamise suunas, näiteks vähendades kahjumlike tegevuste kulukäituri koguseid ja eeldades, et tegevusi tehakse efektiivselt (Kaplan *et al* 2002: 176). Operatiivsed ja strateegilised otsused peaksid üksteist toetama. Tegevuspõhine juhtimisinformatsioon toetab strateegilist juhtimist järgmiste tegevustega (SAS 2006: 20).

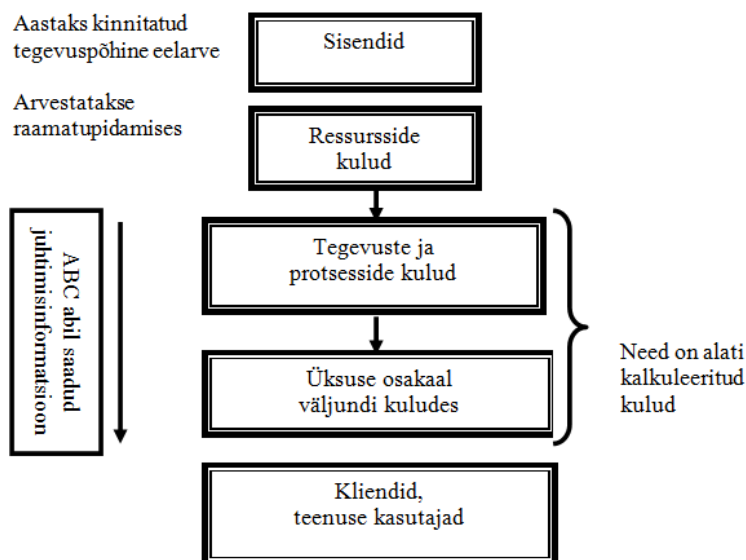
- 1) **Strateegilise plaani tegevustega vastavusse viimine ja sidustamine** (*aligning activities to the strategic plan*). ABC/M aitab välja tuua need tegevused ja teenused, mis aitavad saavutada pikaajalisi eesmärke. Tihti teevad asutused mahu- kaid töid, mida nad väga hästi oskavad, kuid mis ei mõjuta või mõjutab minimaalselt strateegilise eesmärgi saavutamist.
- 2) **Funktsioonide või asutuste ühendamine või lahutamine** (*merging/diverging agencies or functions*). ABC/M aitab juhul kui soovitakse jagada või kombineerida tugiteenuseid mitme asutuse või erinevate funktsioonide vahel.
- 3) **Eelarvestamine** (*budgeting*). Kulutuste planeerimine tulevikus, mis ei tugine jooksvate (täna) kulutuste tasemele, vaid võtab arvesse teenuse nõudluse mahu muutumist tulevikus.

Seni kuni operatiivjuhid ei tea, kuidas kulud tekivad ja mõjutavad loodavat väärtust (väljundit), on nad pidevalt survestatud tegema vähema ressursiga rohkem. Jooniste 2 ja 3 abil kirjeldatakse avaliku sektori juhi töölauda ilma ABC-ta ja ABC-ga.



Joonis 2. Avaliku sektori juhi töölaud ilma ABC-ta
Allikas: (SAS 2006: 4), autori kohandused.

Jooniselt 2 on näha, et juhil on tegutsemiseks teatud ressursid, kuid traditsioonilise ku-luarvestuse korral puudub tal informatsioon selle kohta, kuidas tulemuse (väljundi) saa-vutamisel tegevused ressursse tarbivad.

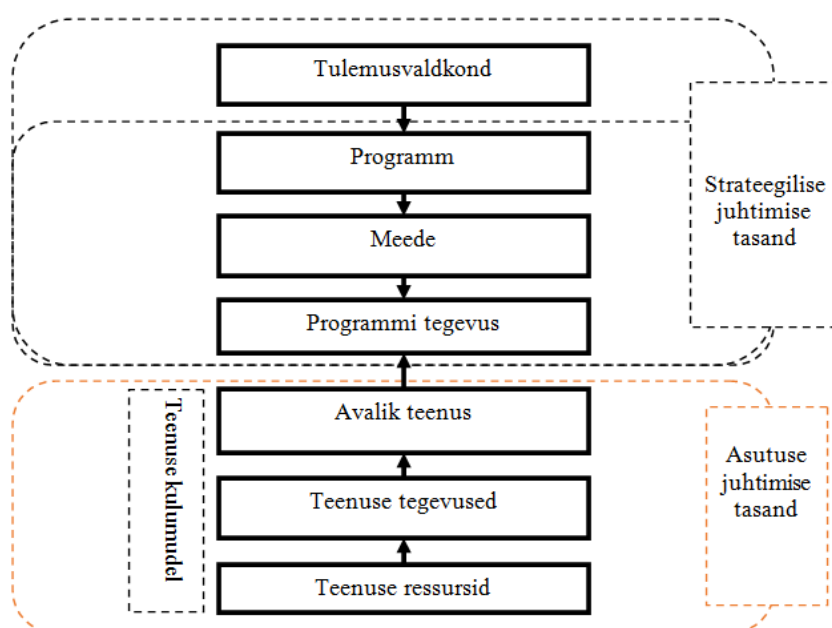


Joonis 3. Avaliku sektori juhi töölaud ABC-ga
Allikas: (SAS 2006: 5), autori kohandused.

Joonis 3 näitab juhile üksuse tehtud kulusid kokkulepitud väljundisse. ABC aitab muuta erinevate tegevuste väljundid juhile arusaadavaks, ressursid mõõdetavaks ja juhitavaks. Juhi töölauda ABC abil kujundades on võimalik näiteks näha, kui palju kulutavad res-

surssi erinevad bürookraatlikud tegevused. Väljundi defineerimine ja mõõtmine on kaasa aidanud kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistide (nt laboritöötajad, kriminalistid, uurijad) tegevuse efektiivistamisele, kuigi on levinud arvamus, et spetsialistide puhul on väljundi mõõtmine võimatu (Cokins 2015: 3; SAS 2006: 17).

Antud töö käsitleb otsustamist avaliku sektori asutuses. Asutuse avalikud teenused on aluseks strateegilisel planeerimisel, teenuste järgi kujuneb asutuse eelarve. Riiklikke planeerimistasandeid on neli – tulemusvaldkond, programm, meede, tegevus (vajadusel ka alategevus) (RM koduleht 2017). Joonis 4. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamist strateegilises planeerimises esitatakse Lisas 2.



Joonis 4. Riikliku planeerimise tasandid

Allikas: (RM koduleht 2017), autori kohandused.

Teenus on seotud programmi tegevusega nii, et ühe programmi tegevusega on seostatud üks teenus. Valitsemisala kõik teenused koos moodustavad programmi, mille kinnitab minister (RM koduleht 2017). Programmi tegevused on aluseks teenuste planeerimisele, programmide lõikes kinnitatakse riigieelarve. Sellise planeerimismudeli eesmärgiks on viia kokku tulemus- ja finantsmõõdikud. Teenuse kulumudel kajastab teenuse otseseid ja kaudseid kulusid, nende kulude muutusi võrreldes eelmise perioodiga, kulude jaotamise käituredid koos selgitustega käiturite määramise kohta ning kulude programmis kajastamise põhimõtete kirjeldust (RM koduleht 2017). Avaliku sektori asutuse juhil on

võimalus teenuseid arendada nii, et eelarvevahendeid tõhusamalt (*efficiency*), mõjusamalt (*effectiveness*) ja säästlikult (*economy*) kasutada (RM koduleht 2017).

Tabel 3. Tegevuspõhine juhtimisinformatsioon avaliku sektori asutuse otsustamises

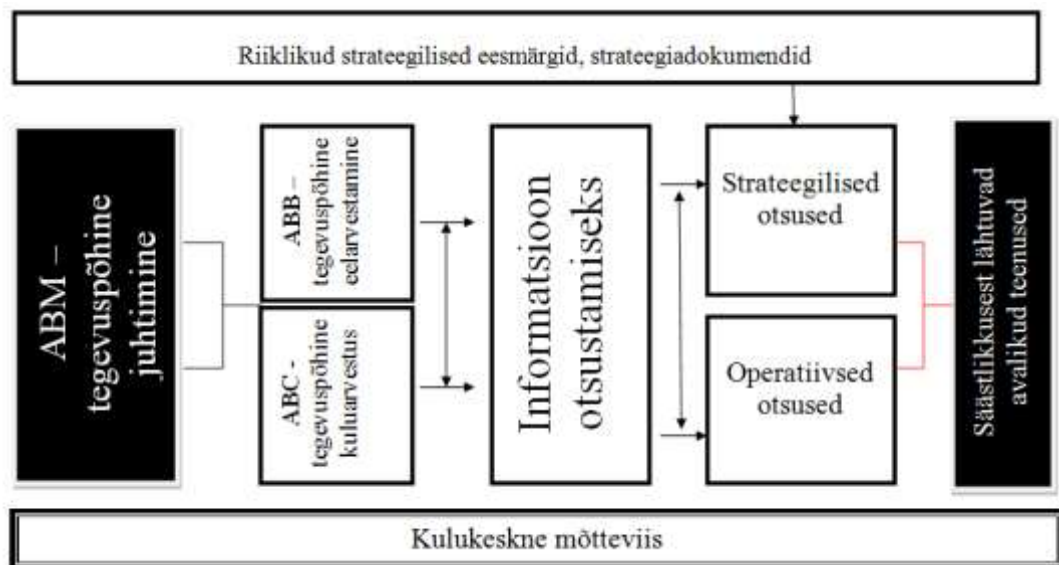
Otsustusprotsess Demingi ringis	Tegevuspõhine juhtimisinformatsioon sisendina otsustesse
Planeerimise etapp <i>Plan</i>	Tegevuste kavandamine eesmärkide vaates, vajaminevate ressursside võimekuse ja vajaduse hindamine. Teenuste portfelli võimekuse hindamine soovitud eesmärkide tagamiseks, ressursiotsuste tegemine (millistele teenustele suunata ressurssi rohkem, millisele vähem). Teenuse ja protsesside arenduste, tulemusauditi kavandamine.
Teostamise etapp <i>Do</i>	Tegevuste elluviimine, raiskavate tegevuste või protsesside leidmine, terviklik kvaliteedijuhtimine.
Kontrollimise/õppimise etapp <i>Study/check</i>	Eelarve täitmise, ressursside ja tegevuste seire (kvaliteedikulude seire), tulemuslikkuse auditeerimine, aruandlus.
Planeerimist ettevalmistamise etapp <i>Act</i>	Eelmistes etappides analüüsitud andmetest, audititest ja saadud kogemusest antakse sisend planeerimise etappi.

Allikas: autori koostatud *PDCA* ringi kasutades

Asutuse otsustusprotsessi võib kirjeldada läbi Demingi ringi ehk *PDCA* (*Plan-Do-Check/Study-Act*), mis loodi W. E. Demingi poolt algselt õppimise ja arengu protsessi näitlikustamiseks. Universaalsuse tõttu on seda kasutatud järjestikku korduvate, üksteist mõjutavate protsesside puhul, mis koos moodustavad ratta. Näiteks kasutatakse M. Saare (2016: 10) magistritöös Demingi ringi avaliku sektori ja kohaliku omavalitsuse finantsmudelite kirjeldamiseks. Demingi ringis peavad säilima neli elementi, muidu lakkab ring pöörlemast. Ka otsustamisel tuleb läbida kõik etapid, sest see loob eeldused otsuste mõju analüüsiks ja vigadest õppimiseks (viidatud Epstein, Campbell 2002; Haldma *et al.* 2008, Tikk 2013, Saar 2016: 10 vahendusel). Sisestades asutuse otsustusprotsessi tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni, saab otsustamist kirjeldada läbi *PDCA* (tabel 3).

Esimeses etapis (*Plan*) püstitatakse asutuse eesmärgid (pika- ja lühiajalised), määratletakse oodatavad tulemused, lepitakse kokku tulemuse hindamise mõõdikud ja vajaminev ressurss. Selles etapis analüüsitakse tegevuste ja tulemuste mõju strateegilistele

eesmärkidele, ressursside vajadust ja nende senist võimekust. Hinnatakse teenuste portfelli võimekust tagada soovitud eesmärgid, vajadusel tehakse valikuid, millisele teenusele suunata ressursi rohkem, millisele vähem, toimub avalike teenuste portfelli juhtimine. Sellesse etappi jäävad probleemi määratlemine, informatsiooni kogumine, lahendusvõimaluste uurimine, alternatiivide hindamine, eetiliste dilemmade lahendamine (Vadi 1997: 111). **Teises** etapis (*Do*) koostatakse tegevusplaan koos tegevuspõhise eelarvega ja viiakse see ellu. Selles etapis osutatakse avalikke teenuseid kokkulepitud kvaliteedistandardite alusel, arvestatakse teenuse kulusid. Selles etapis võib toimuda samuti terviklik kvaliteedijuhtimine. Tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni saab kasutada töösooritus mõõdetavuse hindamiseks ja tulemuslikkuse parandamiseks. Töösooritus jagatakse vastavalt ressursi osalemise osakaalule väljundis (joonis 3). **Kolmandas** etapis (*Check/Study*) seiratakse tulemuste saavutamist, avalike teenuste osutamist ja lahendatakse probleeme, mis plaani elluviimisel tõusetusid. See toimub läbi tulemuslikkuse hindamise (sh auditite) ja aruandluse (finants- ja tegevusmõõdikud), kus informatsiooni saadakse ABC/M süsteemide väljundina. Mitmed teenuse probleemid võivad olla kvaliteediprobleemid.



Joonis 5. Tegevuspõhine juhtimisinformatsioon avaliku sektori asutuse otsustes
Allikas: autori koostatud

Neljas etapp (*Act*) hõlmab endas eelnevatest etappidest saadud kogemusi ja õppetunde. Tegevuspõhine juhtimisinformatsioon võimaldab faktipõhist ja argumenteeritud lähenemist, mis on sisendiks neile otsustele, mille lahendamise ettevalmistamist alustatakse

järgmises etapis. Analüüsitud juhtimisinformatsioon võimaldab ette valmistada ette uuele ringile minekut - kohandatakse või sõnastatakse ümber eesmärgid, vaadatakse üle tulemuse hindamise mõõdikud. Selles etapis tulevad välja ka avalike teenuste arengu vajadused.

Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamist avaliku teenusega seotud otsustes kirjeldab joonis 5. Joonisel 5 esitatakse juhtimisinformatsioon teenuste säästlikkuse tagamisel. Kokkuvõtvalt võib öelda, et tegevuspõhine juhtimisinformatsioon annab täiendavaid võimalusi otsuste argumenteerimiseks. Tegevuspõhistel süsteemidel peab olema juhtidele üheselt mõistetav eesmärk, sest juht oma meeskonna kaudu mõjutab ressursi kasutamist. Sektori erisuseks on surve kulude kokkuhoiule, mis omakorda survestab koguma detailseid andmeid, arvestama täpselt kulusid. Andmete suur hulk ja variatiivsus muudavad süsteemi keeruliseks, kohmakaks, ebaefektiivseks, halduskoormust tõstvaks. Seetõttu tuleb tegevuspõhise kulu- ja eelarvestamise juurutamisel nende riskidega arvestada ja nende maandamist juhtida. Järgnevas peatükis analüüsitakse kliendikeskse informatsiooni rakendamise võimalusi asutuse otsustes.

1.2. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine avaliku sektori otsustes

1.2.1. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamise seaduspärasustest

Käesolevas peatükis käsitletakse mõnda kliendikeskse juhtimise seaduspärasust ja kliendikeskse informatsiooni rakendamist. Kliendiga seotud informatsiooni nimetatakse töös **kliendikeskseks juhtimisinformatsiooniks**. Selle informatsiooni eesmärk on tagada kliendi osalemine ja tema vajadustega arvestamine avalike teenustega seotud otsustes. Kliendikesksus algab protsessijuhtimise ekspert M. Hammeri (2007: 18-24) järgi organisatsioonis valitsevast kultuurist ja jõuab välja igapäevaõo mõõdikuteni. Kliendile orienteeritud töötaja mõistab kliendi probleeme, ootusi, vajadusi, et võimalusel nendega arvestada. Ilma kliendikeskse juhtimiskultuurita pole klient asutuse partner, kellelt saadud informatsiooni väärtustatakse ja kasutatakse teenuste arendamiseks (Hammer 2007: 18-24). Kliendikeskne igapäevatöö on suunatud kliendile väärtuse loomisele, mis avaldub tulemus- ja finantsmõõdikutes. Laiendades Hammeri käsitlust avalikule sektorile, algab kliendikesksus riigiasutustes valitsevast kliendile väärtust loovast kultuurist.

Toote või teenuse kvaliteedi tagamine eeldab kliendi ootuste ja vajaduste tähtsustamist, kliendisuhete juhtimist (Oakland 2006: 4). Tervikliku kvaliteedijuhtimise aluspõhimõtteks on kliendi nõuete täitmine, mille tagab kliendikeskne kultuur (Oakland 2006: 2). Teenuse kvaliteet mõjutab teenuse kulusid ja sobib seeläbi tegevuspõhise kulujuhtimisega (Matto *et al* 2016: 189-191). Tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni võib täiendada informatsioon, mida saadakse terviklikust kvaliteedijuhtimisest. Antud töös ei käsitleta tervikliku kvaliteedijuhtimise teemasid, vaid soovitakse näidata selle seotust kliendikeskse mõtteviisiga, mis viib välja teenuste kuluefektiivsuse. Konsultantide T. Matto *et al* (2016: 184) väitel vähendab avalike teenuste kvaliteedi parandamine kulusid ja vastupidi, toote või teenuse kvaliteediprobleemide tahaplaanile jätmine toob kaasa täiendavaid kulusi näiteks üle- ja ümbertegemisteks. Kvaliteedikulusid on võimalik mõõta, samas ei saada avalikus sektoris tihti aru kvaliteedi mõjust tootele ja teenusele ega peeta vajalikuks kvaliteedikulusid tegevuspõhise kulujuhtimise abil mõõta. Avaliku teenuse puhul puudub kliendi surve ja klient peab rahulduma sellega, mida riigiasutus pakub. Töö autori arvates on just kliendikesksuse puudumine põhjuseks, miks teenuse kvaliteedi küsimused on tihti teisejärgulised ja kvaliteedijuhtimises ei nähta võimalust vähendada teenuse kulusid. Näiteks tuleb igas avaliku sektori asutuses tegelda kodanike kaebuste lahendamisega. Kui kliendikeskne kultuur puudub ja teenuse kvaliteeti ei juhitata, on tihti tagajärjeks suurem ressursikulu ja klienti mitterahuldavad vastamistähtajad. Üldiselt ollakse kahtleval seisukohal, kas **avaliku sektori asutused on teenindusorganisatsioonid** ja kas neis on mõistlik kasutada tegevuspõhist kulu- ja eelarvestamist. R. N. Anthony *et al* (1998: 685) arvates on enamik avaliku sektori asutusi olemuselt teenindusorganisatsioonid, sest nad saavutavad oma tulemusi läbi kodanikkonna. Autorite N. Geri *et al* (2004: 134-135) ja Kaplan *et al* (2002: 280-281) väitel sobib ABC paremini just teenindusorganisatsioonidele. E. K. Oseifuahi (2014: 581) arvates on tegevuspõhist kuluarvestust mõistlik rakendada valdkondades, kus on suured üld- või muud kulud ning kus nende nähtavaks tegemine saab tuua olulisi võite, samuti ettevõtetes, kus on suur varieeruvus teenuste, klientide, protsesside osas (viidatud Cooper, Groot, Becker, Bergener, Räckers, Oseifuah 2014: 581 vahendusel). Kuna avaliku sektori organisatioone iseloomustavad reeglina suured üldkulud, tõstaks ABC/M metodoloogia ja süsteemide rakendamine sektori efektiivsust (Oseifuah 2014: 581). Kaplan *et al* (2002: 299) arvates saab valitsusasutusi vaadelda teenindusettevõtetena, kes saaksid tegevus-

põhist kuluarvestust kasutada näiteks uute teenuste hinna määramisel. Avaliku sektori asutused kui teenindusorganisatsioonid saavad rakendada tegevuspõhiseid juhtimissüsteeme põhjusel, et:

- enamik nende kuludest on kaudsed ja suure tõenäosusega püsikulud,
- materjalikulu on minimaalne või puudub täiesti,
- ressursid teenuse osutamiseks on vaja tagada ette (tagatakse valmisolek),
- nõudluse kõikumine ei mõjuta lühiajaliselt ressursside kasutamist,
- kuluotsuseid (ressursside hankimise, suurendamise või vähendamise otsused) ja kliente puudutavaid otsuseid on lihtsam eristada.

Tegevuspõhine juhtimisinformatsioon aitab kaasa teenuseid puudutavate otsuste kvaliteedi parandamisele ja kulude selgusele (viidatud Becker, Bergener, Räckers, Buttross, Schmelzle, Oseifuah 2014: 581 vahendusel). Töö autori arvates aitab tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni kasutamine kliendi vajadusi arvestada siis kui klient on organisatsiooni osa. Sellisel juhul tähtsustatakse kliendi vajadusi ja muudetakse kliendikeskne informatsioon otsustusprotsessi osaks.

Avalikud teenused tähendavad asutusele tihti vaid kulusid (näiteks hädaolukordadeks valmisoleku tagamine) ja täiendavad kliendid on avaliku sektori asutusele pigem kooraks, kuna klientide arvu kasv ei too kaasa lisaressurssi (Anthony *et al* 1998: 685). Näiteks ei mõjuta teenuse mahu kõikumine lühiajaliselt Häirekeskuse tööd telefoniteenuse tagamisel ega Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) tööd väljakutsete teenindamisel. Avalike teenuste materjalikulu on reeglina väike, kuid on ka erandeid. Näiteks piiri valvamine nõuab eriteenistuja vormi ja töövahendite kõrval kalleid tehnilisi seadmeid, sidevahendeid, vee- ja õhusõidukeid. Sama tähtis on selle teenuse osutajate ettevalmistus, koolitus. Tööjõukulu, mis moodustab riigiasutuste kulustruktuuris määrava osa, on püsikulu ja mõjutab väljundit nii otseselt kui kaudselt. ABC/M juhtimisinformatsioon aitab avaliku sektori juhtidel aru saada otseste ja kaudsete kulude iseloomust (ressursside hankimise ja koolitamise kulud, teenuse vahetu osutamise kulud) ja mõjust väljundile, mis omakorda on eelduseks kvaliteetsele otsustele.

Teenindusorganisatsiooni puhul on asjakohane rääkida teenuse mõistest, sest avalik teenus on seotud asutuse tegevuse väljundi ja loodava kulumudeliga. Avalike Teenuste Korraldamise Rohelises Raamatus (ATKRR, 2013: 6) on avalik teenus see, mida riik või kohalik omavalitsus või avalikku ülesannet täitev eraõiguslik isik osutab isiku tahtel (sh

eeldataval tahtel) tema seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks või õiguste kasutamise võimaldamiseks. Avalike teenuste ühtse portfelli juhtimise aruandes (2014: 11) jõutakse järeldusele, et avalikku teenust kirjeldatakse, mõistetakse ja käsitletakse asutuse eri- valt (Riigikantselei, edaspidi RK, koduleht 2017). Näiteks kirjeldatakse teenuseid orga- nisatsiooni eesmärgist lähtuvalt, mõned asutused ei kasuta avaliku teenuse mõistet, vaid mõisteid nagu „funktsioon“, „protsess“, „põhiprotsess“, „menetlus“, „ülesanne“, „põhi- tegevus“ (RK 2014: 11). Mõnes asutuses eristatakse avalikku teenust muudest asutuse tegevustest, teistes asutustes soovitakse käsitleda kõiki teenuseid sarnastel alustel (aru- anne 2014: 11). Sellest lähtuvalt ei teki riigiülesest teenuste võrdlusbaasi, samuti toob avaliku teenuse väljundi mõõtmine kaasa erisused (aruanne 2014: 40-41). Töö autori arvates mõjutab avalike teenuste erinev defineerimine teenuse kulumudelit, andes riigi vaates ebaõige pildi avaliku teenuse kuludest ja tegevustest.

Riigiasutuste poolt osutatavad teenused on variatiivsusest, arvult ja mahult erinevad. Näiteks tagab PPA avalikku korda, korraldab otsingu- ja päästetöid, valvab vee- ja maismaapiiri, korraldab merereostustõrjet, isikut tõendavate dokumentide tootmist ja väljaandmist, raskete peitkuritegude ja elamislubade menetlemist, ettevõtjate nõustamist ja muid ressursimahukaid teenuseid. Patendiamet teeb kaubamärkide ja leiutiste taotlus- tele ekspertiisi, korraldab tööstusomandi kaitse teadlikkuse tõstmiseks koolitusi, pakub ekspertide poolset nõustamist. Nende kahe riigiasutuse teenuste arv, sisu ja variatiivsus on erinevad. Tegevuspõhine kulujuhtimine annab nähtavaid võite valdkondades, kus on suured üldkulud, samuti seal, kus on suur varieeruvus teenuste, klientide, protsesside osas (Oseifuah 2014: 581). Töö autori arvates näitab tegevuspõhise juhtimisinformat- siooni rakendamine avalike teenuste maksumust riigi tervikvaates, kuid ei pruugi olla sobiv tööriist kõikide asutuste jaoks eraldiseisvalt. Selleks, et tegevuspõhine juhtimis- informatsioon aitaks asutuse juhtidel teha argumenteeritud otsuseid, peavad juhid nägema tegevuspõhises kulu- ja eelarvestamises „oma tööriista“. Töötajaid kaasava juhtimise eelduseks on arusaamine süsteemist tervikuna, selle erinevate osade seoste tundmine, süsteemi kasulikkuse mõistmine (Pärl 2012: 20).

Kokkuvõtlikult saab väita, et kliendikesksus avalikus sektoris algab kliendile väärtust loovast kultuurist ja kliendikesksest igapäevatööst. Ilma sellise juhtimiskultuurita pole klient asutuse partner, kellelt saadud informatsiooni väärtustatakse ja otsustes kasuta- takse. Avalik teenus on asutuses juhtimise vahendiks, teenusel on riiklikus strateegilises

planeerimises täita oluline roll. Avaliku teenuse defineerimine mõjutab teenuse kulumodelit ja seeläbi avaliku teenuse kulude ja tegevuste tervikpildi võrreldavust ja usaldusväärsust.

1.2.2. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamise erisustest avalikus sektoris

Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni teemat on keeruline käsitleda ilma klienti määratlemata. Klienditeemalised arutelud avalikus sektoris on Melbourne Ärikooli avaliku halduse professor John Alfordi (2002: 337) väitel tekitanud vastuseisu neis, kes näevad selles erasektori juhtimisstiili ülevõtmise ohtu. Arvatakse, et kliendi mõiste kasutamine suhtlemises avaliku sektori asutusega devalveerib kodanikuks olemist (Alford 2002: 337). Avalikus sektoris on klienti keerulisem piiritleda juba seetõttu, et avaliku sektori asutus soovib teenuste kasutajatelt ühelt poolt koostööd (osalust), kuid teisalt erinevatele reeglitele kuuletumist. Koostöö ja kuuletumine on mõlemad kriitilise tähtsusega avaliku sektori asutuse (ja seeläbi terve avaliku sektori) efektiivsel (*effective*) toimimisel. Kriitikute arvates devalveerib kodaniku kliendiks nimetamine kodaniku mõistet seetõttu, et niimoodi taandatakse kodanik passiivseks teenuse tarbijaks, samal ajal kui ta peaks riigiasjades aktiivselt kaasa rääkima (viidatud Frederickson, Schachter, King, Stivers, Patterson, Alford 2002: 339 vahendusel). Avalikus sektoris klienti mõiste kasutamise vastased väidavad, et see on liiga kitsas ega suuda iseloomustada tegelikke mitmetahulisi suhteid riigiasutuste ja avalikkuse vahel, mistõttu ei saa klienti avalikus sektoris ja klient erasektoris samastada (viidatud Patterson, Pagnato, Markusen, Lynch, Alford 2002: 337 vahendusel). Väidetakse, et mõisted nagu „klient“, „huvigrupp“, „kodanik“, „teenuse kasutaja“, „maksumaksja“, „avalikkus“ on vaid sildid, mida igaüks kasutab nagu heaks arvab ja millel puudub reaalne sisu (Alford 2002: 340). Magistritöö autor on väitega täielikult nõus. Autori arvates kestab selline olukord niikaua, kuni ei lepita kokku, millist väärtust riigiasutuse poolt luuakse ja kuidas kodanikust klient mõjutab otsuseid avalike teenustega. J. Alfordi (2002: 338) järgi on kliendil erasektoris täita kaubalis-rahalistes suhetes kaks funktsiooni. Esiteks, väljendada oma eelistust selles, millist väärtust ta soovib saada. Seda teeb ta läbi sobiva toote või teenuse valimise. Klient võib oma tahet väljendada kas passiivselt, tehes oma valiku pakutava hulgast või aktiivselt, tehes soovitud tootele või teenusele detailse spetsifikatsiooni. Seejärel mak-

sab klient toote või teenuse eest. Mida suurem on nõudlus ja mida rohkem on klient nõus maksma, seda suurem on ta mõju kauba tootmisele ja hinnale. Teiseks kliendi funktsiooniks erasektoris on tarbida saadud toodet või teenust. See on vastastikune protsess, kus üks tarnib ja teine tarbib. Tarbimisel on personaalne väärtus, kliendil on alati valik osta või mitte.

Eeltoodust tulenevalt seisnebki põhiline **erisus erasektori ja avaliku sektori kliendi vahel selles**, et avalikus sektoris on klient ka kodanik (Alford 2002: 340). Kodanikust klient tarbib kahesugust väärtust - avalikku ja isiklikku. Väärtus, mille loob valitsusasutus, tarbitakse nii kodanikkonna poolt kui ka teenuse kasutaja (kliendi) poolt. Ollakse seisukohal, et tänases ühiskonnas on valitsusasutuse ja kodaniku suhe muutunud järjest personaalsemaks ja kodanik soovib, et tema kui indiviidiga arvestatakse. Seetõttu sarnaneb suhe pigem kliendisuhtele erasektoris (viidatud Moore, Alford 2002: 340 vahendusel). Töö autori arvates on mõistetav, et kodanik soovib riigiga suheldes saada samasugust kvaliteeti, tähelepanu ja tõhusust kui erasektoriga tehingupõhiselt suheldes.

Kodanikust klient on samuti **raha maksev klient** nagu klient erasektoris (Alford 2002: 340). Näiteks ostab kodanikust klient ühistranspordis sõidupileti ja arsti juurde minnes maksab visiiditasu, mõnedes riikides tasub maanteemaksu jms. Samas on need riigi poolt doteeritud valdkonnad ja kodanik maksab vaid osa selle tegelikust maksumusest.

Riigiga suheldes puuduvad reeglina **kaup sulle-raha mulle laadsed** majandussuhted. Näiteks ei toimu koolikohustust täitva lapse vanema ja omavalitsusasutuse vahel otsest kaubalis-rahalist tehingut. Seda võib kodaniku poolt vaadatuna iseloomustada kui kasusaavat suhet (*beneficiary*), kus kodanik saab teenust tarbides küll kasu, kuid ei maksa selle eest otseselt teenuse osutajale, vaid teeb seda läbi maksude maksmise. Samal ajal tõusetuvad sellises suhtlemises esile riigi poolt seatud reeglid, mida kodanik on kohustatud järgima. Töö autori arvates tõusetub siin küsimus tasakaalust - mil määral ja kuidas arvestatakse kodaniku vajadusi, pakkudes talle teenust kuluefektiivselt. Teisisõnu, kes tagab, et riigi poolt kehtestatud reeglid oleksid kodaniku jaoks piisavad ja mõistlikud. SAS konsultantide (2006: 7) väitel soovivad kõik avalikus teenuses osalejad (ametnikud, maksumaksjad, teenuse kasutajad, operatiivjuhid) „tõmmata tekki oma poole“. Tegevuspõhine juhtimisinformatsioon aitab ressursi ja väljundi tuua nähtavaks (mõõdetavaks), mis hõlbustab omavahelist koostööd ja kokkuleppeid (SAS 2006: 7-8).

Kliendi käsitlus avalikus sektoris toob küsimuse, kuidas positsioneerida kodanikku, kelle suhtes **riik rakendab sundi** (vangla, politsei) ja kus riik käitub kodaniku tahte vastaselt. Siin kasutatakse mõistet kohustatud kodanik (*obligatee*), mis tähendab kodanikke, kelle suhtes riik rakendab sunnimeetodeid (viidatud Moore 1994, Alford 2002: 339 vahendusel). Kohustatud kodaniku teemad muudavad kliendist rääkimise ja tema rolli mõistmise keerulisemaks just sisejulgeoleku asutustes.

Alford (2002: 339-340) järeldustes sobitub vaid teenuse eest maksev kodanik erasektori kliendi mudelisse. Nõustatakse sellega, et riigiga rahalistes suhetes oleva kodaniku roll on teiste rollidega segunenud ja mõjutatud erasektori kliendi rolli poolt. Alford (2002: 340) püstitab töö autori arvates olulise küsimuse, mis on sund muutusteks. Teisisõnu, mis survestab avalikku sektorit muutuma. Töö autori arvates on saab muutuste survestajaks olla klient, kliendi fookuse puudumine mõjutab kulude kasvu pikas perspektiivis (Meyer 2008: 7). Tegevuspõhine juhtimisinformatsioon võimaldab näidata riigi ressursilist suutlikkust teenuseid tagada ja alustada kodanikust kliendiga dialoogi.

Seega, hea avaliku halduse jaoks on tähtsad nii koostöö kui reeglitega nõustumine, sest ilma kodaniku heakskiidu ja kuuletumiseta ei saa avalikke teenuseid tasakaalustatult tagada (Alford 2002: 339-340). Riigi ülesannete tulemuslikuks täitmiseks on vaja nii kodanikupoolset heakskiitu (nõustumist, kuuletumist) kui reeglite (riigiasutuse) usaldamist (*social exchange*). Avaliku teenuse kasutajad ei ole pelgalt materiaalsete väärtuste tarbijad, vaid viivad ellu riigi sotsiaalset, normatiivset, sümboolset tähendust (Alford 2002: 338-339). Usalduse loomiseks ja hoidmiseks on vaja kodanike kaasamist mitte vaid seetõttu, et riigiasutustele on poliitiline surve või et nad töötavad maksumaksja raha eest, vaid ka sellepärast, et tasakaalustada normidele kuuletumist. Seda nimetatakse aktiivse kodaniku mudeliks (Alford 2002: 338). Magistritöö autori arvates on avaliku sektori asutuse usalduse, aga ka teenuste kuluefektiivsuse jaoks oluline teada kodanike vajadusi ja tahta nendega arvestada. Kodanikust kliendi teema vajab ühiskonnas sarnast arusaamist ja kokkuleppimist, see omakorda viib kliendi konkretiseerimiseni, talle täpsema kuju andmiseni. Alfordi (2002: 344) arvates on **ebamõistlik kasutada vormitut ja kujutat mõistet nagu klient või huvigrupp**. Töö autori arvates tuleks kodanikust kliendi rolli täpsustada igas riigiasutuses ja seejärel riigi tervikvaates. See eeldab klientikeskset mõtteviisi ja riiklikke poliitikaid. Riigiasutused on oma olemuselt erinevad, nende pakutavad teenused on erinevad (näiteks Häirekeskus, PPA, ministeerium).

Alford (2002: 339-340) peab vajalikuks läbi rääkida, milline on avaliku sektori poolt pakutud väärtus üldiselt ja konkreetselt. Selliste aruteludega haakub avalike teenuste osutamist toetav ja õiglane seadusloome. Seega on kliendil avalikus sektoris vastutusrikkam roll kanda kui erasektoris. Kliendi rollis kokkuleppimine aitab muuta teda organisatsiooni osaks ja luua eeldused kliendikeskse informatsiooni osalemiseks otsustes.

Kliendi teemaga seondub huvigrupipoliitika, sest näiteks ettevõtluses peetakse neid oluliseks ressursiks (Freeman 2001: 45-47). **Huvigrupid** on inimeste grupid, kes on avaliku teenuse osutamisest huvitatud või selle poolt mõjutatud (PPA siseveeb 2017). Huvigrupi teooriat (*stakeholder's theory*) arendanud Virginia Ülikooli professor R. E. Freeman (2001: 45-47) peab huvigruppideks töötajaid, ettevõtte juhtkonda, omanikke, tarnijaid, kliente, erinevaid kogukondi, valitsust, investoreid. Freemani (2001: 45-47) käsitles tuleb huvigruppe kaasata, nendega informatsiooni jagada ja nendega otsustustes arvestada, sest see muudab ühiskonna sidusamaks. Riikliku huvigrupipoliitika on kirjeldanud näiteks Austraalia riik. Töö autor valis näitena Austraalia välja seetõttu, et selgelt väljendatud põhimõtted on üks huvigrupipoliitika eesmärkidest - osalistele arusaadav ja läbipaistev huvigrupipoliitika kuulub hea valitsemise tava juurde (*good governance guide*). Huvigrupipoliitika üheselt mõistetavus on oluline ka korruptsiooni vaatepunktist – arusaadavad seisukohad annavad osalistele kindlustunde lubatavatest tegudest ja nende piiridest. Austraalia riigi huvigrupipoliitikas on määratletud nii huvigrupi mõiste kui suunatud selgesõnaliselt ametnike tähelepanu pöörama kogukondade vajadustele ja neile osutatavatele teenustele. Poliitika põhimõtetes on tähtsaks peetud, et huvigruppide huvidega arvestamine ja nende kaasamine on hea valitsemise osa. Heas valitsemises tagatakse avalikud teenused koostöös huvigruppidega ja teenused vastavad kogukonna vajadusele. Eesti riigiasutustele on Riigikantselei poolt koostatud avatud valitsemise partnerluse tegevuskava ja kaasamise hea tava (RK koduleht 2017). Neis dokumentides antakse soovitusi, kuidas suhelda huvirühmade ja avalikkusega. Juhendatakse põhimõttest, et „mida suurema mõjuga on otsus, seda suurem peaks olema osalemisvõimalus“, kusjuures „kaasamise vajalikkus ja ulatus otsustatakse mõjude hindamise käigus ning kaasamine viiakse läbi hinnanguliselt olulise mõjuga või olulist huvi äratava eelnõu ettevalmistamise käigus.“ (RM koduleht 2017). Informeerimine seisneb „huvirühmadele ja avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivse informatsiooni edastamises, mis võimaldab mõista otsuse tegemise eesmärki ja lahendusvõimalusi.“ (RM koduleht

2017). Riigi eelarvestrateegias räägitakse **partnerite** osalemisest arengukavade koostamisel ja asjasse puutuvate isikute kaasamisest kui olulisest käitumisest tõhusa koostöö tegemisel (RM koduleht 2017). Nimetatud dokumendid on koostatud riigiasutuse keskelt, pannes asutustele üldiseid soovitusi.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kliendikeskse juhtimisinformatsiooni kogumine ja rakendamine eeldab kliendi määratlemist. Avalikus sektoris on kliendi defineerimine keerulisem erasektorist, samas oluline eeldus selleks, et luua kodanike ja riigiasutuste vahel usaldust ja tagada riigiasutuste efektiivne töötamine. Kliendikesksus mõjutab usalduse kõrval avalike teenuste kuluefektiivsust ja avalike teenuste tagamise võimekust. Kodanik soovib riigiga suheldes, sarnaselt erasektoriga, saada kvaliteetset ja tõhusalt toimivat avalikku teenust ning hoolivat suhtumist, samas on riigi võimalused limiteeritud.

1.2.3. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes

Töös käsitletakse kliendikesksena juhtimisinformatsiooni ennekõike avaliku teenuse perspektiivis. Käesolevas peatükis analüüsitakse kliendikeskse informatsiooni kujunemist strateegilise planeerimise tsükli ja riigiasutuse otsustusprotsessis.

Rahandusministeeriumi poolt välja töötatud **personalijuhtimise valge raamatu** (RM koduleht 2017), mida peetakse esimeseks personalijuhtimise arengudokumendiks Eestis, eesmärk on luua avalikus sektoris eeldusi üldiste sotsiaalmajanduslike väljakutsete lahendamiseks nii lühemas kui ka pikemas perspektiivis. Riigi personalipoliitika esmas- teks kasusaajateks valge raamatu kohaselt peetakse organisatsioonide juhte. Personali- poliitika „kujundamises ja elluviimises tuleks otsida kulude optimeerimise kohti ning sisemise bürokraatia vähendamise võimalusi.“ (RM koduleht 2017). Riigi personalipo- liitika „ei tohiks suurendada riigi tegevuskulusid ja sisemist halduskoormust; sihiks on olemasoleva ressursi tark kasutamine ja parem planeerimine, et riik kui tööandja oleks töötajatele ühest küljest arvestatavaks valikuks ning teisest küljest juhtimise arendamine aitaks hoida tähelepanu asutusekesksete probleemide asemel ühiskondlikel küsimustel.“ (RM koduleht 2017). Riigikantselei avatud valitsemise partnerluse tegevuskavast, kaa- samise heast tavast, riigi strateegilise planeerimise põhimõtetest, rahanduspoliitikast ja personalijuhtimise valgest raamatust tulenevalt on avalikus sektoris suund ressursi tõhu- susele. Töö autor ei leidnud strateegilist tähendust omavaid sätteid ega dokumente, mis

kohustavad asutusi koguma kodanikust kliendi tagasisidet avalike teenuste kohta ning võimalusel sellega arvestama (lisa 3). Hinnates asutuse otsustusprotsessi PDCA tsüklis ja kliendikeskset informatsiooni seal, võib väita, et riiklikud dokumendid ei nõua kliendikesksust ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni osalemist avalike teenustega seotud otsustes. Sellest tulenevalt kliendikeskse informatsiooni rakendamine avaliku sektori asutuse otsustusprotsessis kas puudub või on selle rakendamine juhuslik, sõltudes asutuse juhust (tabel 4).

Kliendikeskse informatsiooni puudumist otsustusprotsessis aitab selgitada sektori erisus - poliitiline surve kuludele on pidev, on juhtimise fookuses ressursi tõhusus kliendi asemel (Modig *et al* 2016: 23-27). Ressursi tõhususe korral on eesmärgiks ressurs maksimaalselt ära kasutada, teisel juhul ehitatakse protsessid üles nii, et see rahuldataks kliendi vajadusi võimalikult tõhusalt (Modig *et al* 2016: 23-27). *Lean* protsessijuhtimise konsultandid N. Modig *et al* (2016: 30) väidavad, et mõlemas tõhususe vormis samaaegselt head tulemust on keeruline saavutada. Meyeri (2008: 7-8) arvates mõjutab kliendikesksus toote või teenuse kulusid. Kuna avalikus sektoris on fookuses kulud ja samaväärselt ei pöörata tähelepanu kliendi vajadustele, võib järeldada, et avalikus sektoris ei peeta klienti ja kliendisuhete juhtimist kuluefektiivsuse kõrval oluliseks. Kliendikeskses asutuses teatakse, mida kliendid ootavad ja püütakse klientide ootusi rahuldada (Hammer 2007: 10-11, Meyer 2008: 7). Samal ajal ei suuda kliendid tõenäoliselt hinnata, kust ja kuidas teenuse kulusid kärpida. Kui vähendatakse kulusid, mõjutab see ka kliente, sest teenus muutub neile kulukamaks (rahaliselt kallimaks, ooteaeg pikemaks, vms). Selline klientide „karistamine“ ei ole kliendile orienteeritud käitumine ja loob asutuse sees kui suhetes klientidega pingeid (Meyer 2008: 7).

Selle asemel, et mõelda koos klientidega, kuidas väiksemate kuludega teenust kliente rahuldavalt osutada, hakatakse tihti karmimalt kontrollima üksuste kulukasutust. Kui eelarve taastub, on üksuste töötajatel motivatsioon klientidega tegelemiseks vähenenud, samuti on kliendisuhed kas halvenenud või on kliendid suundunud mujale (Meyer 2008: 7). Avalike teenuste puhul ei saa klient mujale teenust tarbima minna, seega on ta on sunnitud kasutama seda, mida riigiasutus pakub. Kliendisuhete taastamine nõuab palju tööd, mis omakorda tähendab kulude kasvu. Teenindavad üksused on kaotanud motivatsiooni klientidega tegelemiseks, mis omakorda vähendab uute toodete või teenuste (või ka efektiivsemate jaotuskanalite) klientide poolt kasutusele võtmist.

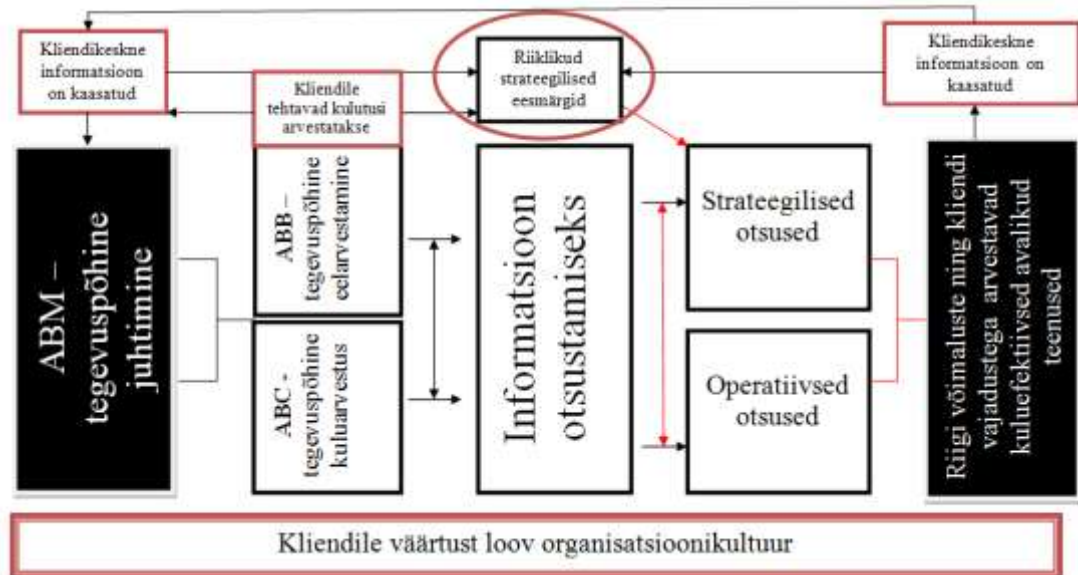
Tabel 4. Kliendikeskse informatsiooni rakendamine asutuse otsustusprotsessis

Avaliku sektori asutuse otsustusprotsess läbi Demingi ringi	Tegevuspõhise informatsiooni alusel otsustusprotsessi etapis tehtavad võimalikud otsustused	Kliendikeskse informatsiooni rakendamine avaliku sektori asutuse otsustusprotsessis
Planeerimise etapp <i>Plan</i>	Planeeritakse tegevused strateegiliste eesmärkide vaates, hinnatakse vajaminevate ressursside võimekust ja vajadust. Hinnatakse teenuste portfelli võimekust tagada soovitud eesmärgid, tehakse valikud, millistele teenustele suunata ressurssi rohkem, millisele vähem. Planeeritakse teenuse ja protsesside arendused.	Avalikud teenused tulenevad seadusest või põhimäärusest. Eelarvega on eraldatud ressurss, millega avalikke teenuseid osutatakse. Kliendikesket informatsiooni ei koguta või on kogumine juhuslikku laadi.
Teostamise etapp <i>Do</i>	Tegevuste elluviimine, raiskavate tegevuste või protsesside leidmine, kvaliteedijuhtimine.	Kasutatakse ära kogu ressurss, mis eelarveaastaks on eraldatud. Avalike teenuste kvaliteedinõuded tulenevad eelarve võimalustest, seadusest või rahvusvahelistest standarditest. Mõnes asutuses küsitakse oma äranägemisel teenuse kasutaja (kliendi) tagasisidet. Kliendikesket informatsiooni ei koguta või on kogumine juhuslikku laadi.
Kontrollimise/õppimise etapp <i>Study/check</i>	Eelarve täitmise, ressursside ja tegevuste seire. Kvaliteedikulude seire.	Asutusesisene protsess või tulemustest ette kandmine kõrgemalseisvale asutusele. Mõne teenuse mahu kasvades võidakse jagada ressurssi ümber. Kliendikesket informatsiooni ei koguta või on kogumine juhuslikku laadi.
Uut planeerimist ettevalmistamise etapp <i>Act</i>	Eelmistes etappides analüüsitud andmetest ja saadud kogemusest antakse sisend uude planeerimise etappi.	Asutusesisene protsess või koostöös kõrgemalseisva asutusega. Kliendikesket informatsiooni ei koguta või on kogumine juhuslikku laadi

Allikas : autori koostatud PDCA järgi.

Niimoodi muudetakse teenuse või toote arendamiseks tehtud investeeringud vähem tõhusaks. Ka töötajate motiveerimine juhtide poolt nõuab varasemast rohkem töötunde. Seega on kliendile orienteeritus oluline teema teenuste kuluefektiivsuse, samuti asutuse

võimaluste selgitamise seisukohast. N. D. Meyer (2008:7) nimetab seda teenuste portfelli juhtimiseks koos klientidega. Teenuse portfelli juhtimist koos klientidega on autori arvates võimalik rakendada ka avalikus sektoris.



Joonis 6. Tegevuspõhine ja kliendikeskne juhtimisinformatsioon otsustes
Allikas: autori koostatud

Kliendi teema selguse vajadusele juhib tähelepanu konsultatsioonifirma SAS, kelle arvates ei ole avaliku sektori asutustes enamasti arusaamist kliendist, rääkimata kliendisuhte ja kliendiga seotud kulude juhtimisest. ABC/M aitaks läbi väljundi mõõtmise aru saada, kes on väljundi kasutajad ja mõõta neile tehtavaid kulutusi. Kui traditsioonilised kuluarvestussüsteemid panevad fookuse tööjõu- ja majanduskuludele (püsikuludele), siis ABC/M süsteemid võimaldaksid hinnata teenuse kasutajatele ja teenuse kvaliteedile tehtavaid kulusid (nt ennetuse, turunduse, kommunikatsiooni kulud). Suhted klientidega tähendavad Kaplan *et al* (2002: 22) mõistes kõike seda, mis puudutab toode või teene hinna kujundamist, tellimuse mahu, kohaletoimetamise ja pakendamise küsimusi. Ettevõtte saab suurema kasu siis kui ta vähendab tegevustele kuluvaid ressursse, arendades samaaegselt kasumlikkust suurendavaid kliendisuhteid ja neist lähtuvaid protsesse, tooteid, teenuseid. Siit järeldub, et turukonkurentsist tegutsev eraettevõtte püüdleb kuluefektiivsuse poole selleks, et klientide vajadusi rahuldavaid tooteid või teenuseid kuluefektiivselt pakkuda (joonis 6). Avalikus sektoris selline kliendi surve ja ühetaoline kliendi osalemine teenuse arenduses puudub. Töö autori arvates mõjutab kliendikesksuse puu-

dumine lisaks kuludele ka kodanikust kliendi kuuletumise ja kaasamise tasakaalu. Järgmises peatükis analüüsitakse otsustuskäitumist D. Kahnemani mudeli järgi.

1.3. Juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes D. Kahnemani mudeli järgi

1.3.1. Otsustuskäitumise seaduspärasustest

Käesolevas peatükis analüüsitakse ratsionaalset ja irratsionaalset otsustuskäitumist eesmärgiga näidata otsustamise kvaliteedi parandamise võimalusi. Otsustuskäitumise irratsionaalsus või ratsionaalsus ei sõltu valdkonnast, vaid ennekõike juhust, tema teadmistest ja oskustest. Ülle Pärl (2012: 18-20) doktoritöös tuuakse juhtimisarvestuse süsteemide väljatöötamise protsessi olulise osana välja juhtide suhtlemise ja selgitamise oskuse. Ükski süsteem ei rakendu tööle iseenesest, selle elluviimist tuleb juhtida. Tulemusliku juhtimise eelduseks on arusaamine süsteemist tervikuna, selle erinevate osade omavaheliste seoste nägemine. Juht peab suutma töötajatele selgitada, kuidas on juhtimisinformatsioon seotud asutuse eesmärkide ja mõõdikutega, sest nii tagatakse töötajate osalemine ja seeläbi arvestussüsteemi dünaamiline areng (Pärl 2012: 19-20). Sellest võib järeldada, et selgitamine ja argumenteerimine on juhtimisoskused, mis on kriitilise tähtsusega juhtimissüsteemi juurutamisel ja kasutamisel. Argumenteerimine ja selgitamine väljenduvad ratsionaalses otsustuskäitumises ja seeläbi mõjutavad otsuste kvaliteeti.

Ratsionaalset ja irratsionaalset käitumist on analüüsinud paljud psühholoogide koolkonnad sajandite jooksul. Olgu siinkohal nimetatud vanematest S. Freud ja viimastest aastakümnetest D. Kahneman, D. Ariely, D. J. Levitin, G. Klein. Viimastel aastakümnetel on palju uuritud ratsionaalset ja irratsionaalset käitumist majandusotsuste puhul, selles valdkonnas sai 2002. aastal Nobeli majanduspreemia psühholoog Daniel Kahneman. D. Kahnemani (2013: 18-19) ja D. Levitini (2015: 361) arvates on otsustamine tihti väljaspool inimese teadlikku kontrolli ja ratsionaalsus otsustamisel seetõttu illusoorne. D. Ariely (2011: 18) peab irratsionaalsust inimese valikute oluliseks suunajaks. Seetõttu on iseenda irratsionaalse käitumise teadvustamine ja mõistmine otsuste tegemisel kriitilise tähtsusega.

Viimastel aastatel on otsustamise kvaliteeti seostatud juhi teadveloleku oskusega (*mindfulness*), mida saab pidada universaalseks oskuseks. *Mindfulnessi* mõistele pole veel teadusmaailmas leitud üheselt mõistetavat määratlust. Teadvelolek tähendab, et

otsustaja on enda mõtlemise ja otsustamise suhtes vaatleja ja analüütiku positsioonil. Otsustamine nõuab tähelepanu ja seda ei saa kvaliteetselt teha siis kui inimese tähelepanu on hajunud. Teadvelolek tähendab otsustamisele keskendumist, milles kontrollitakse mõtete hajumist (*mind wanders off*). Selle oskuse valdamine aitab teha kvaliteetsemaid otsuseid just seetõttu, et otsustaja tähelepanu on fokuseeritud ja ta suudab hoida mõtlemise selge (Penman 2015: 1). Tähelepanu ja teadveloleku (*mindfulness*) mõju otsustamisele on uurinud näiteks N. Karelaia, *Harvard Business School*'i professor, kes on osundanud mõnele otsustusprotsessi etapile, kus teadvelolek saab juhti aidata juhul kui juht neid tehnikaid valdab (Karelaia *et al* 2014: 3-4), tabel 5. Nendeks on probleemi määratlemise, informatsiooni kogumise, järeldustele jõudmise, otsuse tegemise ja elluviimise, määramatusega leppimise, samuti tagasisidest õppimise erinevad tegevused (Karelaia 2014: 34). Saab järeldada, et *mindfulness* on refleksioon sellest, kuidas inimene mõtleb. Kui juht teab võimalust keskenduda ja jälgida oma mõtlemist otsustusprotsessis, siis *mindfulness* aitab. *Mindfulnessi* tehnikate omandamine parandab ka näiteks juhi kuulamisoskust - baseerub ju seegi teisele inimesele keskendumisele. Loomulikult jäävad alati alles määramatusest, juhusest tulenevad riskid. Irratsionaalse ja ratsionaalse otsustuskäitumise kõrval on kvaliteetse otsuse jaoks olulised **juhi teadmised, kompetentsus, eetilised tõekspidamised**, samuti erinevate kontrollimehhanismide olemasolu (Levitin 2015: 359-360, Vadi 1997: 109-110). M. Vadi (1997: 109-110) arvates koosneb majandusotsuste eetilisus järgmistest komponentidest:

- erialasest kompetentsusest,
- organisatsiooni klientide väärtustamisest ja nende huvide eest seismisest,
- riskide hindamisest ja mõistlikust riskide võtmisest,
- otsuse mõju ulatuse teadvustamisest,
- lohakuse, pinnapealsuse, ükskõiksuse vältimisest.

Otsustamise standardmudelid eeldavad, et otsusta ei ole emotsionaalsetest kaalutlustest mõjutatud, eriti kui see puudutab majanduslikke ja ärilisi otsuseid. Tähtsaid otsuseid ei langeta tavaliselt üksikisik ega ka kergesti määratletav isikute grupp. Seda peab D. J. Levitin (2015: 360) nii positiivseks kui negatiivseks. Kui arutluste, konsultatsioonide ja informatsiooni jagamise protsessid toimivad hästi, võib saavutada olulisi eesmärke. Kui aga eelnimetatud protsessides osalejatel puudub kompetentsus, nende eetilised tõekspidamised on küsitavad või otsuste tegemise protsessi kontrollimehhanismid on ebapiisa-

vad, on tagajärjed halvad (Levitin 2015: 359-360). Siin on asjakohane viidata eelmises peatükis analüüsitud huvigruppide kaasamisele otsustamisse, mis võimaldab otsuste kujunemise määramatust vähendada.

Tabel 5. Teadveloleku (*mindfulness*) mõju otsustusprotsessi käitumisele

Otsustusprotsessi etapid Demingi järgi	Otsustuskäitumine	Teadveloleku mõju otsustuskäitumisele
Planeerimise etapp <i>Plan</i>	Probleemi määratlemine, otsuse piiritlemine, informatsiooni hankimine, lahenduste väljatöötamine	Eesmärgist teadlik olemine, valikuvõimaluste loomine, eetiliste dilemma teadvustamine, asjasse puutuva informatsiooni otsimine, intuitsiooni ja analüüsi tasakaalustamine, määramatusega leppimine
Teostamise etapp <i>Do</i>	Järeldustele jõudmine ja otsustamine	Lahendusvõimaluste nägemine; järelduste selgitamine ja otsuse elluviimine; irratsionaalsete võimenduste vältimine; määramatusega leppimine; asjasse puutuva informatsiooni otsimine; tagasisidele avatud olemine; intuitsiooni ja analüüsi tasakaalustamine.
Kontrollimise/õppimise etapp <i>Study/check</i>	Otsuse mõju analüüsimine ja tagasiside otsimine	Asjasse puutuva informatsiooni otsimine; tagasiside struktuurist teadlik olemine; intuitsiooni ja analüüsi tasakaalustamine.
Uut planeerimist ettevalmistamise etapp <i>Act</i>	Eelnevate otsustuskäitumiste analüüsimine ja vigadest õppimine	Iseenda arendusvõimaluste leidmine; tagasisidele avatud olemine; määramatusega leppimine

Allikas: Karelaia *et al* (2014: 3-4) järgi PDCA ringi kasutades, autori kohandused.

M - E. Haava (2013: 32) on oma magistritöös kirjeldanud intuitsiooni kasutamist otsuste tegemisel. Ta toob kriitika kõrval välja intuitsiooni kasuliku mõju otsustele, väites, et „intuiitivsete protsesside kasutamine aitab jõuda efektiivsemate lahendusteni kiires keskkonnas tekkivatele otsustusprotsessidele.“ Töö autor ei vaidlusta intuiitivse taju olulisust, seda enam, et see eksisteerib nagunii. Paraku ei saa intuitsioonil tehtud otsuse tegemise protsessi jälgida, korrata, suunata, kontrollida.

1.3.2. D. Kahnemani otsustuskäitumise mudeli iseloomustus

Ratsionaalse ja irratsionaalse otsustuse analüüsimisel ja hindamisel on töös aluseks võetud D. Kahnemani kaheüsteemne mudel. D. Kahnemani arvates kasutab inimene

otsustuskäitumises ja valikute tegemises kahesüsteemset lähenemisviisi, kus *Süsteem 1* tähendab tajul ja *Süsteem 2* kaalutletult tehtud otsustusi. *Süsteem 1* ja *Süsteem 2* on kaks konstrukti, mis kirjeldavad vastavalt kiiret ja aeglast mõtlemist ja mille vahel toimub keeruline vastastikune mõjutamine. Teisisõnu, *Süsteemi 1* ja *Süsteemi 2* puhul räägitakse vastavalt intuiitiivsest ja kaalutletud mõtlemisest. Intuiitiivne *Süsteem 1* on *Süsteem 2* „jäämäe alumine osa“ Sigmund Freudi tuntud metafoorina ja seetõttu suurema osa inimeste valikute aluseks (Kahneman 2013: 18). Probleemiks on see, et intuitsiooni alusel tehtud otsuste tegemise protsessi ei saa kontrollida, kuigi otsused ise võivad osutuda õigeteks (joonis 6). *Süsteemid 1* ja *2* on aktiivsed inimese ärkvelolekul, kus nende vahel on efektiivne tööjaotus – nõutav pingutus viiakse miinimumini ja tegutsemine on optimaalne (Kahneman 2013: 96-97).

Süsteem 1 märgib inimese automaatseid mõtlemisprotsesse, baseerudes inimese assotsiatiivsel mälul. *Süsteem 1* olemus väljendub selles, et ta konstrueerib sidusat tõlgendust sellest, mis inimese ümber igal hetkel toimub. Intuiitiivne mõtlemine on tahtele allumatu ja selle üle puudub piisav enesekontroll. *Süsteemi 1* rakendav inimene kaldub üle hindama oma isiklikku maailmast arusaamist ja alahindama oma teadmatust. Intuiitiivselt otsustav inimene usub liigselt sellesse, mida ta teab ja on ilmselt võimetu tunnistama ümbritseva keskkonna määramatust. *Süsteem 1* alla kuuluvad inimese kaasasündinud oskused - maailma tajumine, kaotuste vältimine, kartus, tähelepanu suunamine, esemete äratundmine (Kahneman 2013: 24-25). *Süsteem 1* on ära õppinud seosed mõistete vahel ning omandanud oskused nagu lugemine ja suhtlemisolukordade nüansside mõistmine. Kiire ja aeglase mõtlemise paremaks mõistmiseks toob D. Kahneman (2013: 25) näiteid *Süsteemi 1* automaatsetest, tajul põhinevatest tegevustest nagu

- sõiduki juhtimine tuttavalt maanteel,
- triviaalsetele liitmis- või lahutamistehetele vastuse leidmine,
- parima võimaliku käigu leidmine malet mängides.

Süsteem 2 on inimese ennast teadvustav osa. *Süsteem 2* sõnastab otsuseid, teeb valikuid, kuid kiidab sageli heaks ideed ja tunded, mille loob *Süsteem 1*.

Süsteem 2 on kontrollitud, vaimset pingutust nõudev mõtlemine. Aeglase mõtlemise operatsioonidel on üks ühine joon – nad vajavad tähelepanu ja katkevad siis kui tähelepanu hajub. *Süsteemi 2-le* on omistatud järgmisi tegevusi (Kahneman 2013: 27):

- „keerulise loogilise argumentatsiooni paikapidavuse kontrollimine,

- oma käitumise kohasuse jälgimine suhtlussituatsioonis,
- kitsasse kohta parkimine,
- kahe kodumasina väärtuse võrdlemine.“

Tabel 6. *Süsteemidele 1 ja 2 iseloomulikud tunnused ja nende tähendus juhi otsustele*

Tunnused	<i>Süsteem 1</i>	<i>Süsteem 2</i>
Süsteemi iseloomustavad tunnused	<i>Süsteem 1</i> töötab automaatselt, säilitades/ajakohastades inimese isikliku maailma mudelit. <i>Süsteem 1</i> tegeleb üheaegselt paljude arvutustega, osa neist on pidevalt aset leidvad rutiinsed hinnangud. <i>Süsteem 1</i> määratleb inimesi (asju, nähtusi) automaatselt meeldivateks või mittemeeldivateks, millest lähtuvalt teeb tunnetusvigu (<i>haloefekt</i>). Ta lihtsustab küsimusi ja vastab neile. Loob piiratud informatsiooni pealt seoseid. <i>Süsteem 1</i> toodab <i>Süsteemile 2</i> uusi muljeid, tundeid, kavatsusi, aimdusi. <i>Süsteem 1</i> ei oska hinnata intuitsiooni aluseks oleva informatsiooni kvaliteedi ja kvantiteedi omavahelist suhet, on liigselt enesekindel, arvestab hetkeolukorra tajuga.	<i>Süsteem 2</i> on laisk, ebakindel, kahtlev, enesekriitiline. Vaimne pingutus on vastumeelne. Kui <i>Süsteem 2</i> on hõivatud, on <i>Süsteemil 1</i> inimese käitumisele suurem mõju. <i>Süsteem 2</i> kiidab heaks paljud inimese intuiitiivsed tõekspidamised, mis peegeldavad <i>Süsteem 1</i> muljeid. Vahel kiidab <i>Süsteem 2</i> heaks <i>Süsteem 1</i> poolt toodetud muljed, tunded, kavatsused. Siis saavad neist tõekspidamised ja teadlik tegevus.
Juhi otsustuskäitumist iseloomustavad tunnused	Juht ei kasuta juhtimisinformatsiooni otsuste tegemiseks, otsuste argumenteerimiseks, otsustusprotsessi selgitamiseks või ei oska juhtimisinformatsiooni kasutamist otsustes selgitada, argumenteerida . Juhtimisinformatsiooniks võib olla igasugune faktipõhine informatsioon, sealhulgas tegevuspõhine ja kliendikeskne juhtimisinformatsioon.	Juht kasutab juhtimisinformatsiooni otsuste tegemiseks, otsuste argumenteerimiseks, otsustusprotsessi selgitamiseks ja oskab juhtimisinformatsiooni kasutamist selgitada, argumenteerida . Juhtimisinformatsiooniks võib olla igasugune faktipõhine informatsioon, sealhulgas tegevuspõhine ja kliendikeskne juhtimisinformatsioon.

Allikas: D. Kahnemani (2013: 34-221) järgi, autori kohandused.

Pingutust nõudvad tegevused segavad üksteist. See tähendab, et *Süsteemil 2* on keeruline või võimatu tegelda mitme olulist tähelepanu nõudva tegevusega korraga.

Sellest tulenevalt on näiteks politsei viimastel aastatel pidanud oluliseks rääkida tähelepanu hajumisest kui ühest liiklusohtliku olukorra tekkimise põhjusest. Juhtimisinformatsiooni kasutamine otsustusprotsessis nii, et see tooks kaasa kvaliteetsed otsused, tähendab distsipliini - pingutavat, aeglast mõtlemist (tabel 6).

Mõtlemise normaalses seisundis on inimesel intuitiivseid tundeid ja arvamusi ümbritsevas maailmas toimuvate protsesside kohta. Nii nagu *haloeftist* lähtuvalt inimesed meile kas meeldivad või ei meeldi, samamoodi toimib *haloeft* töö autori arvates ka ettevõtete puhul. Meeldiv ettevõtte tundub edu saavutavat, kuigi inimene ei pruugi teada või tähele panna ettevõtte majandusnäitajaid. Järelduste domineerimine argumentide üle juhtub tavaliselt siis kui sinna on segatud **emotsioonid**. *Süsteem 1* sobitab kokku erinevaid intensiivseid tundeid. Intensiivsete tunnete sobitamine on tavaliselt automaatne ja kontrollimatu protsess. Aeg-ajalt tekitavad rahaga seotud teemad ja otsused intensiivseid tundeid, aga juhtidel tuleb palju tegelda just rahaliste otsustustega. Inimene annab ümbritsevale keskkonnale hinnanguid sageli oma emotsioonidest lähtuvalt. Psühholoog Paul Slovic (viidatud Slovic, Kahneman 2013: 101 vahendusel) nimetab inimese meeldimistele ja vastumeelsustele tuginevat hinnangute andmist *afektiheuristikuks*, kusjuures see toimib nii inimeste kui asjade suhtes. Inimese emotsioonid määravad tema suhtumise ühte või teise nähtusesse (Kahneman 2013: 24; Ariely 2011: 159).

Süsteemil 1 on võime lihtsustada arusaamatut küsimust. Sellisel juhul on inimesel olemas vastused küsimustele, mida ta täielikult ei mõista, toetudes sealjuures tõenditele, mida ta ei suuda kaitsta. *Süsteem 1* loob intuitiivseid arvamusi keeruliste teemade kohta, leiab raske küsimuse asemele lihtsama küsimuse, millele on kergem vastata ja vastab siis sellele. Sellist lihtsustatud küsimust, millele inimene tegeliku küsimuse asemel vastuse leiab, nimetatakse *heuristiliseks* küsimuseks, keerulist küsimust *sihtküsimuseks*, toimimisviisi ennast nimetatakse *heuristikuks*¹ (Kahneman 2013: 97-98). *Heuristik* on protseduur, mis aitab leida keerulistele küsimustele sisult kattuvaid, kuid sageli ebatäielikke vastuseid. *Süsteem 1* toimib keerulise küsimuse puhul tihti automaatselt just niimoodi. Näiteid siht- ja heuristiliste küsimuste kohta (Kahneman 2013: 99).

- Sihtküsimus: „Kui rahul te olete oma praeguse eluga?“ (Kahneman 2013: 99).
- Heuristiline küsimus: „Milline on praegu mu tuju?“ (Kahneman 2013: 99).

¹ Sõna „heuristik“ tuleneb vanakreeka keelsest sõnast „heureka“, mis tõlkes tähendab „olen leidnud“

- Sihtküsimus: „Kuidas tuleks karistada vanureid petvaid finantsnõustajaid?“ (Kahneman 2013: 99).
- Heuristiline küsimus: „Kui vihane ma nende vereimejate peale mõeldes olen?“ (Kahneman 2013: 99).

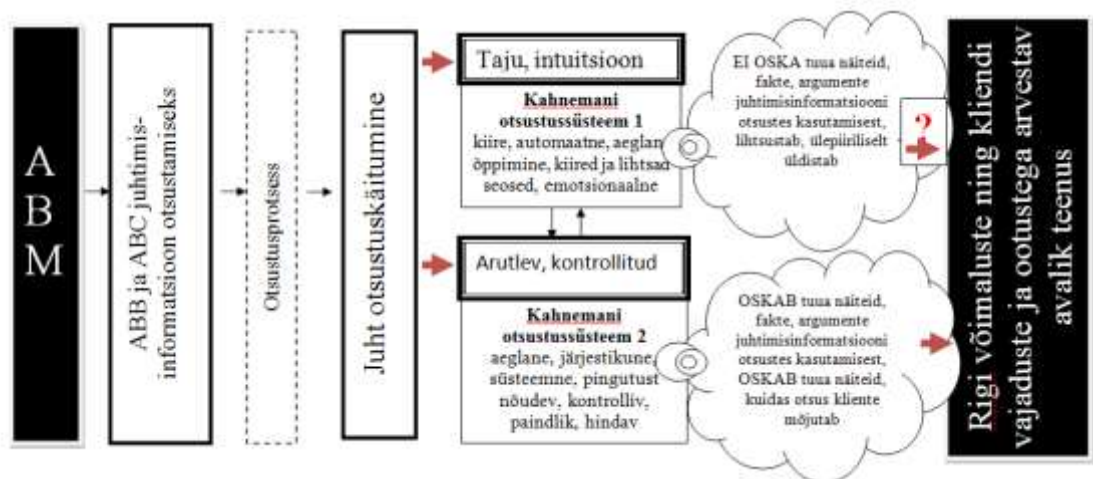
Nagu eelnevalt viidatud muudab *Süsteem 1* keerulise küsimuse lihtsaks ja pakub sellele ühe või mitu vastust, mida saab üle kanda sihtküsimusele. Mõnel juhul kiidab *Süsteem 2* heuristilise vastuse heaks, mõnel juhul lükkab selle tagasi või lisab täiendavat informatsiooni. Üks *Süsteem 2* funktsioonidest on **enesekriitika**. Hoiakute kontekstis metafoore kasutades on *Süsteem 2* pigem *Süsteem 1* emotsioonide õigustaja ja heakskiitja kui tema kritiseerija (Kahneman 2013: 31), intuiitiivsel otsustamisel on emotsioonidel suur roll. *Süsteemi 2* informatsiooni ja argumentide otsing piirdub peamiselt informatsiooniga, mis sobitub inimese olemasolevate veendumustega, mitte sooviga argumente sügavalt uurida. Sidusust otsiv *Süsteem 1* pakub vähenõudlikule ja aeglasele *Süsteemile 2* lahendusi. Kahneman (2013: 228) on analüüsinud eksperdi intuitsiooni usaldusväärsust ja väidelnud sellel teemal psühholoog G. Kleiniga, kes kaldub enam usaldama kogunud professionaali tunnetust. G. Kleini (2005: 23-24) arvates jääb intuiitiivse otsustamise kriitikuid, võrreldes 90-ndate aastate algusega, järjest vähemaks. Kahnemani kritiseerides avaldab G. Klein (2005: 23) arvamust, et pigem on Kahnemanil tasakaalustatud vaatenurk intuitsiooni ja analüüsi suhtes. Isegi siis kui tegemist on oma ala parima eksperdiga, võib ka temal tekkida valiidsuse illusioon ja eksperdi intuitsioonil põhinevad otsused ebaõnnestuvad (Kahneman 2013: 228-232).

Töö autori arvates on juhil oluline ärgitada endas pingutavat mõtlemist, sest keerukad otsused nõuavad teadmisi ja analüütilisi oskusi. Otsuste kvaliteeti mõjutab juhi arusaamine oma otsustuskäitumise irratsionaalsusest.

1.3.3. Juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes D. Kahnemani mudeli järgi

Ü. Pärli (2012: 19-20) väidab, et juhtimisarvestussüsteemide juurutamisel on kriitilise tähtsusega juhi oskus erinevate süsteemi osade vahel seoseid näha ja neid töötajatele selgitada. Teisisõnu, juhtimisinformatsiooni otsustes kasutamine ja selle selgitamine nõuab juhilt *Süsteemil 2* põhinevat otsustuskäitumist. See eeldab täpset arusaamist asutuse ja üksuse eesmärkidest ning arusaadavat kommunikatsiooni, kuidas mõõdikud on

töötajate tegevuste ja eesmärkidega seotud (Pärl 2012: 20). Samasugust analoogiat saab kasutada tegevuspõhise kulujuhtimise ja eelarvestamise juurutamisel – juht peab selle toime loogikast aru saama, see loob eeldused juhtimisinformatsiooni otsuste tegemisel paremini kasutada. Juhtimisinformatsioon võimaldab juhil saada täiendavaid sisendeid faktipõhiste otsuste tegemiseks. On mõistlik eeldada, et juht informatsiooni otsustamisel kasutab ja suudab sellele tuginedes tehtud otsuseid põhjendada ja selgitada. Juhul kui juht toob otsustuste põhjendamisel argumente, mis lähtuvad kontrollitavatest faktidest, statistilistest näitajatest, siis kasutas ta otsuse tegemisel *Süsteemi 2*. Juhul kui ta seda ei tee, tugineb otsus tema vahetule olukorra tajule, järelikult *Süsteemile 1*. Sama kehtib ka kliendi perspektiivis tehtud otsuste kohta. Juhul kui juht ei too fakte selle kohta, kuidas ta kliendi ootusi või tagasisidet oma otsustustes arvestas, siis järelikult ei saa kontrollida, kas ta seda otsustustes arvestas (joonis 7). Tajul tehtud otsustusi ei saa korrata, kontrollida, muuta, parandada (tabel 6).



Joonis 7. Juhtimisinformatsioon juhi otsustuskäitumises

Allikas: autori koostatud D. Kahnemani kahesüsteemse mudeli järgi

Süsteem 2 suudab mõelda paljudest asjadest ühekorraga ja erinevate süsteemi osade vahel seoseid luua. Ta suudab järgida reegleid, võrrelda mitut omadust ning teha erinevate variantide vahel teadlikke valikuid. *Süsteem 2* konstrueerib mõtteid korrastatud sammude ja tegevuste jadana. Selliseid otsustusi on võimalik kirjeldada, otsusteni jõudmist „jälitada“ nii nagu ABC süsteemis „jälitavad“ ressursid tegevusi. Juhil eksisteerivad otsustuskäitumises *Süsteemid 1* ja *2*, nii taju põhinev kui kaalutletud käitumine. Kui juht mõistab oma tajul põhinevat irratsionaalset otsustuskäitumist, saab ta selle mõju otsustustele vähendada. Kui juht trenib *Süsteemil 2* põhinevat pingutust nõudvat

mõtlemist, oskab ta paremini põhjendada ja selgitada, kuidas juhtimisinformatsioon on tema otsustes arvestatud või mil määral seda tehtud on. Irratsionaalsus otsustamisel on D. Ariely (2011: 18) arvates süstemaatiline, korduv, ennustatav.

Sedasama saab väita ka ratsionaalse otsustamise kohta - ratsionaalsus otsustamisel on korduv kui seda treenida. *Süsteemil* 2 põhinevaid otsustusi saab kontrollida, korrata, muuta, parandada (tabel 6). *Mindfulnessi* tehnikad aitavad juhil töötada oma tähelepanu- ja keskendusoskustega, mõjutades seeläbi otsustuste kvaliteeti. Magistritöös järeldatakse, et kui juht teadvustab ja mõistab irratsionaalsust oma otsustuskäitumises, loob see eeldused kvaliteetseks otsustamiseks. Kui juht harjutab ennast otsustuskäitumises fakte koguma ja neid analüüsima, loob ta eeldused argumenteeritumaks (ratsionaalsemaks) otsustuskäitumiseks, sest ratsionaalne otsustuskäitumine on treenitav (Ariely 2011: 18). Suhtumine määrab ära selle, mida inimene hindab heaks või halvaks. Sellest teadmisest tulenevalt mõjutab juhtide suhtumine tegevuspõhisesse kulu- ja eelarvestamisse nende soovi sealt saadud informatsiooni otsustes kasutada. Kui juht ABC/M toime loogikast ja juhtimisinformatsiooni rakendamise otstarbest aru ei saa, suhtub ta sellesse tõenäoliselt umbusklikumalt. Umbuslikkus, vastumeelsus mõjutab juhi emotsioone ja suhtumist. Magistritöö empiirilises osas analüüsitakse kaheteistkümne riigiasutuse juhi tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist otsustes. Otsuste hindamisel kasutatakse muude näitajate kõrval ka D. Kahnemani kahesüsteemset mudelit.

2. EMPIIRILINE ANALÜÜS TEGEVUSPÕHISE JA KLIENDIKESKSE JUHTIMISINFORMATSIOONI RAKENDAMISEST RIIGIASUTUSTE JUHTIDE OTSUSTES

2.1. Uuringu läbiviimise metoodika kirjeldus

Peatükis antakse ülevaade magistritöö uurimisküsimustest, kasutatud andmetest ja analüüsimeetoditest. Magistritöö eesmärgiks on hinnata tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist riigiasutuste juhtide otsustes ja teha ettepanekuid juhtimisinformatsiooni ja otsuste kvaliteedi parandamiseks. Juhtimisinformatsiooni kvaliteet ja juhi oskus seda otsustes rakendada mõjutab otsuste kvaliteeti nii era- kui avalikus sektoris. Magistritöö empiirilises osas analüüsib autor juhtide teadlikkust tegevuspõhisest juhtimisest, tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist otsustes, juhtide iseseisvust avalike teenustega seotud otsuste tegemisel. Otsuste faktipõhiseid argumente ja intuiitivseid hinnanguid analüüsis autor D. Kahnemani kaheüsteemse lähenemisviisi abil. Uuringu läbiviimiseks püstitas autor järgmised uurimisküsimused.

- 1) Milline on juhtide valmisolek tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamiseks otsustes?
- 2) Millisel määral kasutavad juhid tegevuspõhist ja kliendikeskset juhtimisinformatsiooni avalike teenustega seotud otsustes?
- 3) Milline on juhtide iseseisvus avalike teenustega seotud otsuste tegemisel?
- 4) Kuidas seostub juhtide tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes Kahnemani kaheüsteemse otsustuskäitumise mudeliga?
- 5) Milliseid näiteid saab tuua juhtimisinformatsiooni rakendamise kohta otsustes D. Kahnemani otsustuskäitumise mudeli järgi?

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks viis autor läbi kvalitatiivse uuringu. Töö autor käsitleb uuringut juhtumiuuringuna, sest otsiti vastuseid küsimustele „kuidas?“ ja „miks?“

Juhtumi analüüsi eesmärgiks on kirjeldada, seletada, mõista unikaalsuse ja seaduspärase vahekorda inimese või organisatsiooni seisundis ja arengutes (Flyvbjerg 2006: 220). Kvalitatiivne juhtumiuuring võimaldab otsustamist detailselt käsitleda juhi arusaamisest ja praktilisest kogemusest lähtuvalt. Juhtumiuuringu kui meetodi usaldusväärsust on tihti kritiseeritud (viidatud Abercrombie, Hill, Turner, Flyvbjerg 2006: 221, vahendusel). Näiteks arvatakse, et üldine teoreetiline teadmine, mis on olukorra suhtes sõltumatu (*context-independent*) on väärtuslikum olukorra suhtes sõltuvuses olevast (*context-dependent*) konkreetsest ja praktilisest teadmisest (Flyvbjerg 2006: 221). Samuti on väidetud, et juhtumiuuring sisaldab uurija eelarvamusi või et ühe juhtumi pealt ei saa teha üldistusi, järeldusi, arendada teooriaid (Flyvbjerg 2006: 220-221). Juhtumiuuring võimaldab kombineerida erinevaid andmete kogumise meetodeid (viidatud Boyce *et al*, Uusma 2013: 34, vahendusel). Uuringus kasutas autor järgmisi andmeid:

- fakte fokuseeritud intervjuudest riigiasutuste juhtidega,
- poolstruktureeritud ja valikvastustega küsimustiku vastuseid,
- valitsusasutuste dokumente (Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, Riigikantselei kaasamise ja partnerluse hea tava põhimõtted, Riigikantselei avalike teenuste ühtse portfelli juhtimise aruanne, Rahandusministeeriumi eelarve- ja personalipoliitika dokumendid, Rahandusministeeriumi juhendmaterjal teenuste kulumudeli kohta, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi avalike teenuste poliitika-dokument, Politsei- ja Piirivalveameti teenuspõhise juhtimise metoodiline materjal).

Uurimisküsimused, uuringus kasutatud andmed ja analüüsimeetodid on esitatud koon-dina tabelis 7. Intervjuu läbiviimisel kasutas autor fokuseeritud intervjuud ja poolstruk-tureeritud küsimustikku. Intervjuu käigus paluti juhil kirjeldada ja analüüsida mõnda avaliku teenusega tehtud otsust ja juhtimisinformatsiooni kasutamist otsuses. Fokusee-ritud intervjuu võimaldab küsida fakte vastaja senise otsustuskäitumise kohta. Juhul kui vastaja ei toonud oma otsuste kohta fakte, argumente, näiteid, järeldas autor, et ta neid otsustamisel teadlikult ei kasutanud. Intervjuu küsimustik sisaldas ka poolstruktureeri-tud küsimusi, kus intervjuueeritavale oli ette antud vastuste variandid, samas võis uuritav valikut soovi korral täiendada (lisa 1, küsimused 2.1., 2.3., 3.4., 4.2., 4.5., 4.7., 5.1.) Intervjuu küsimustik koosneb 5 osast (lisa 1):

- asutuse üldised andmed,

- juhi iseseisvus otsuste tegemisel,
- tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes,
- kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes,
- juhi otsustuskäitumist iseloomustavad tunnused.

Intervjuu küsimustiku testimiseks moodustas töö autor 3-liikmelise pilootrühma. Pilootrühma ettepanekul lisati küsimustikku asutuse missiooni puudutav küsimus, samuti sõnastati mõned küsimused lihtsamaks (lisa 1, küsimused 1., 3., 4. osas). Intervjuud lindistati, intervjuude kokkuvõtted koostati sõnasõnalise üleskirjutusena. Intervjuude kokkuvõtted ei ole tööle lisatud.

Üldiste andmete osas täpsustatakse mõisteid nagu avalik teenus, klient, huvigrupp. Kui juhil puudub iseseisvus avalike teenuste üle otsustamiseks, puudub tal võimalus juhtimisinformatsiooni otsustes rakendada. Seetõttu küsis autor juhi iseseisvuse kohta otsustamisel (lisa 1, küsimus 2.1). Kolmandas osas palutakse juhil kirjeldada oma teadlikkust tegevuspõhisest juhtimisest. Küsimused täpsustavad seda, kas juht ja asutuse juhtkond on õppinud tegevuspõhist kulu- ja tegevuspõhist eelarvestamist. Aastaks 2020 peab riigiasutustel olema valmisolek rakendada tegevuspõhist eelarvestamist, mistõttu on küsimus aja- ja asjakohane. Autor soovis teada, kas mõni riiklik dokument nõuab asutuse juhilt kliendi ootuste teadmist ja võimalusel kliendikeskse informatsiooni otsustes arvestamist. Viimases osas palutakse juhil analüüsida oma otsustuskäitumist etteantud tunnuste järgi.

Avaliku sektori asutusi on Eestis mitut liiki – põhiseaseaduslikud institutsioonid, valitsusasutused, kohaliku omavalituse asutused, avalik-õiguslikud asutused, muud riigiasutused (RK koduleht 2017). Valitsusasutusi on 63. Nendeks on inspeksioonid (neli asutust), ametid (24 asutust), ministeeriumid (11 asutust), häirekeskus, riigikantselei, kaitseväge, prokuratuur, rahvusarhiiv, vanglad (neli asutust), maavalitsused (15 asutust). Uuringu valimi moodustavad valitsusasutused, kes osutavad avalikke teenuseid. Lisaks võeti valimisse avalik-õigusliku asutusena Eesti Haigekassa, kes kasutab juhtimisotsuste tegemisel tegevuspõhist informatsiooni. Valimi 12 asutust moodustavad 17% valitsusasutuste koguarvust ja juhivad ca 17% 2017. aasta riigieelarve kogumahust (RM koduleht 2017). Töö autor intervjueeris 12 tippjuhti.

- Tiiu Aro, Terviseamet, Sotsiaalministeerium;
- Indrek Halliste, Veterinaar- ja Toiduamet, Maaeluministeerium;

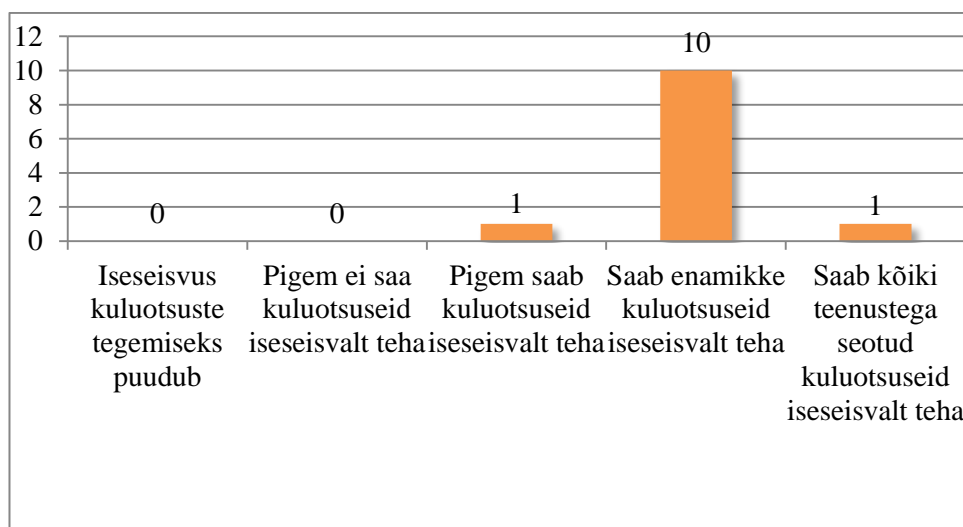
- Marek Helm, Maksu- ja Tolliamet, Rahandusministeerium;
- Janek Laev, Häirekeskus, Siseministeerium;
- Andres Oopkaup, Statistikaamet, Rahandusministeerium;
- Siim Raie, Muinsuskaitseamet, Kultuuriministeerium;
- Tanel Ross, Eesti Haigekassa, avalik-õiguslik asutus;
- Priit Sauk, Maanteeamet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium;
- Kuno Tammearu, Päästeamet, Siseministeerium;
- Elmar Vaher, Politsei- ja Piirivalveamet, Siseministeerium;
- Egon Veermäe, Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeerium;
- Margus Viher, Patendiamet, Justiitsministeerium.

Tabel 7. Uurimisküsimused, kasutatud andmed ja analüüsimeetodid (autori koostatud)

Uurimisküsimus	Andmed	Analüüsimeetodid
1. Milline on juhtide valmisolek tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamiseks otsustes?	Intervjuud juhtidega	Sisuanalüüs intervjuude tulemustega, toomaks välja juhtide ja juhtkonna liikmete süvendatud teadmised tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni kohta.
2. Millisel määral kasutavad juhid tegevuspõhist ja kliendikesket juhtimisinformatsiooni avalike teenustega seotud otsustes?	Eelarve juhtimist ja huvigruppide kaasamist puudutavad normatiivaktid, analüüsid, uuringud, hea praktika, intervjuud	Dokumentide analüüs, intervjuu tulemuste sisuanalüüs, toomaks välja juhi võimalused tegevuspõhist kuluinformatsiooni kasutada ja kliendile orienteeruda.
3. Milline on juhtide iseseisvus avalike teenustega seotud otsuste tegemisel?	Intervjuud juhtidega	Intervjuude tulemuste sisuanalüüs. Hindamisskaalat kasutades hinnatakse juhtide poolt oma iseseisvust avalike teenustega seotud otsuste tegemisel.
4. Kuidas seostub tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes Kahnemanni otsustuskäitumise mudeliga?	D. Kahnemanni kaheüsteemse mudeli tunnused.	Sisuanalüüs mudeli loomiseks ja tunnuste kirjeldamiseks tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise ja D. Kahnemanni kaheüsteemse lähenemisviisi vahel.
5. Milliseid näiteid saab tuua juhtimisinformatsiooni rakendamise kohta otsustes D. Kahnemanni otsustuskäitumise mudeli järgi?	Intervjuud juhtidega	Sisuanalüüs intervjuu tulemuste ja D. Kahnemanni mudeli tunnustega. Mudelile tuginedes tuuakse näiteid juhtide poolt juhtimisinformatsiooni otsustes rakendamise kohta.

2.2. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise otsustes

Kui juhtidel otsustamiseks iseseisvus puudub, ei ole neil võimalik tegevuspõhist ja kliendikeskset juhtimisinformatsiooni otsustes rakendada. Uuringus paluti juhtidel hinnata oma iseseisvust avalike teenustega seotud juhtimisotsuste tegemisel. Juhtimisotsuste kohta oli küsimustikus valik, mida intervjuueeritav sai soovi korral täiendada. Küsimusele „Milliseid teenust puudutavaid otsuseid juhina iseseisvalt teha saad?“, järgnes loetelu avalike teenustega seotud otsustest.



Joonis 8. Juhtide hinnang oma iseseisvusele teenustega seotud otsustamisel
Allikas: autori koostatud uuringu tulemustest lähtuvalt

Küsimustikus esitatud otsused puudutasid uue teenuse loomist või senise lõpetamist, teenuse disainimist, teenuse mahu muudatusi, teenuste vahel ressursside ümberpaigutamist, investeerimist või investeeringuotsuse muutmist, teenuse osutamise kvaliteedinõuete muutmist, raiskavate tegevuste vähendamist, muudatuste tegemist teenuse protsessides, efektiivsemate IT lahenduste kasutusele võtmist, teenuse kulumudeli muutmist. Intervjuueeritavale anti võimalus teenuseid puudutavaid otsuseid juurde lisada. Juhul kui intervjuueeritava vastus oli „ei“ ehk ta ei saa iseseisvalt antud otsust teha, paluti nimetada organisatsioon ja ametiisik, kes seda otsust teha saab. Juhul kui intervjuueeritava vastus oli „jah“ ehk juht saab loetelus nimetatud otsust teha, paluti tal tuua näide ühest viimasel ajal tehtud otsusest. Juhtidel paluti hinnata oma iseseisvust skaalal 1...5 (joonis 8). Nagu jooniselt 8 nähtub, saab 12-st juhust 10 teha iseseisvalt enamikke teenustega seotud kuluotsuseid. Ühe juhi arvates ta pigem saab otsustada iseseisvalt, ühe

juhi arvates ta saab teha kõiki teenustega seotud otsuseid iseseisvalt (joonis 8). Erisused juhtide iseseisvuses otsustamisel on tingitud teenuste sisu erisusest. Näiteks peab mõnes teenuses arvestama rahvusvahelisi standardeid (statistikateenused, patendiga seotud teenused). Sellisel juhul on asutusel väidetavalt keeruline muuta teenuse kvaliteedinõudeid või teenust ümber disainida, sest protsess on rahvusvaheliselt standardiseeritud ja jäik. Rahvusvaheline standardiseerituse nõue tagab andmete rahvusvahelise võrreldavuse ja usaldusväärsuse (nt statistikateenused). Nende asutuste juhid, kes teevad järelevalvet, osutavad konsultatsiooniteenuseid või teevad ennetustööd, saavad nende teenuste mahtu mõjutada (INT02, INT01, INT09, INT07, INT08, INT12).

Juhtide teadlikkus tegevuspõhisest juhtimisest ja juhtimisinformatsioonist

Selleks, et tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni otsustes rakendada, on oluline mõista selle olemust. Ebapiisavad teadmised võimaldavad teha ebapädevaid otsuseid, ebapädevad otsused kasvatavad kulusid (Oisefuah 2014: 586; Kaplan *et al* 2002: 222; SAS 2006: 6; Levitin 2015: 359-360; Vadi 1997: 109). Teadmised ABC/M kohta mõjutavad nii juhtkonna toetust tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamisele kui ka ühesugust pühendumist ABC/M rakendamisele erinevates üksustes. Kui juhtimisinformatsiooni eesmärk ja otstarve pole arusaadavad, võib see mõjutada juhtide suhtumist (Kahneman 2013: 101; Aritely 2011: 159). Sellisel juhul tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni otsustes pigem ei rakendata ja tegevuspõhine kulu- ja eelarvestamine oodatud kuluefektiivsust ei too. Juhtide valmisolekut rakendada tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni otsustamisel uuriti küsimuste kaudu nagu: Kas oled tegevuspõhist juhtimist õppinud? Kas juhtkonna liikmed on seda õppinud? Kas oled tegevuspõhist kuluarvestust õppinud? Kas juhtkonna liikmed on seda õppinud? Kas teie asutuses on juhte tegevuspõhiseks eelarvestamiseks koolitatud?

Kõik uuringus osalenud juhid on teadlikud sellest, et riigiasutustel peab olema valmisolek rakendada tegevuspõhist eelarvestamist ja kasutada tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni. Samas enamik juhtidest (INT01, INT03, INT04, INT06, INT08, INT09, INT10, INT12) väitsid, et nad ei ole tegevuspõhist juhtimist (tegevuspõhist kuluarvestust ja eelarvestamist) õppinud. 11-st juhust kolmel on tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni kasutamisega praktiline kogemus (INT02, INT11, INT05).

Intervjueeritavate hinnangud asutuse juhtkonna liikmete tegevuspõhise juhtimise õppimise kohta olid üldtooduga sarnased. Vastused jagunesid kahte gruppi:

- 1) Juhid, kes väitsid, et juhtkonna liikmed ei ole tegevuspõhist juhtimist õppinud või intervjueeritav polnud õpingutest teadlik. “Võivad olla, võivad mitte olla.” (INT03), „Kahtlustan, et mitte.“ (INT04), „Ma ei tea, ei oska öelda.“ (INT06), „Osad võib olla vähem, osad rohkem. Aga päris võõras see kindlasti pole.“ (INT07), „Ma arvan, et üks on, üks ei ole.“ (INT08), „Ei ole.“ (INT12)
- 2) Juhid, kes eeldasid, et juhtkonna liikmetel on teadmised olemas, kuid argumente õppimise kohta ei toonud (INT02, INT10, INT11). „Meie juhtkonnas on kõik ka eraettevõtlusest läbi käinud ... ma usun, et neil on sellel alal kogemust päris palju, mida ühiselt arendada“ (INT02), „On projekti finantseerimised ja sellised koolitused.“ (INT10), „Ma arvan, et ju neil mingi sisemine arusaamine sellest on. Ei, ma ei usu, et nad seda ekstra õppinud on.“ (INT11). Ühes asutuses kasutatakse *lean* protsessijuhtimise meetodit, seetõttu arvas intervjueeritav, et see sobitub kaudselt tegevuspõhise juhtimise loogikasse (INT05).

Juhtide hinnang tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni eesmärgile ja otstarbele

Mitmed töös kasutatud allikad (Paas 1991: 92; Kaplan *et al* 2002: 18; SAS 2006: 19) juhivad tähelepanu juhtimisinformatsiooni kasutamise otstarbele. Ebaselgus sellest, kellele ja milliste otsuste tegemiseks informatsiooni vajatakse, võib mõjutada andmete detailsust, mis muudab süsteemi kohmakaks ja keeruliseks. Sellisel juhul ei pruugi kasutada tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni otsuste tegemiseks. Uuringust selgus, et juhtide hulgas puudub üheselt mõistetav arusaamine, kuidas tegevuspõhine juhtimisinformatsioon aitab asutusel avalikke teenuseid osutada ja milliseid otsuseid selle informatsiooni niga soovitakse teha. Üldiselt arvatakse, et tegevuspõhine juhtimisinformatsioon annab võimaluse teenuseid paremini planeerida ja loodetakse, et eelarve jaotus on tulevikus senisest õiglasem. Mõni juht pidas tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni ületähtsustaks või isegi ohtlikuks, kui tulemuseesmäärke üle ei vaadata. Võimalust avalikke teenuseid paremini planeerida ja seeläbi avaliku sektori juhtimises mõtteviisi muuta, põhjendati nii. „Sa saad näha, mis sul tulevikus toimub. Ja siis sa saad teha ka valikuid.“ (INT08). „Kasu on see, et tead, kui palju sul igal aastal kulub ... Saad planeerida paremini.“ (INT11). „... see loob selguse majja. Kui kogu avalik teenistus läheb sama-

dele mõistetele ja arusaamadele, siis on palju lihtsam üksteisega suhelda. Võrrelda parimat praktikat ja leida raiskamise kohti.“ (INT07). „... võimaldab mitte ainult eelarvestada ... vaid ka küsida küsimusi.“ (INT12)

Üldiselt leiti, et tegevuspõhise eelarvestamise selgitused riigi eelarvestrateegias ja erinevas juhendmaterjalis ei anna täielikku selgust, milliste otsuste sisendiks see informatsioon saab ja milliseid valikuid loob see asutustele teenuste tagamisel. Seetõttu on mitmed juhid **kriitilised** (INT06), **segaduses** (INT02, INT04, INT08, INT09, INT10) või arvavad, et see on **muutus muutuse pärast** (INT05). „... ma ei oska öelda, millist tulu või mis kasu sellest nüüd päriselt oodatakse. Ma asutuse juhina päris täpselt ei adu ega tunneta seda. ... on räägitud, ..a la kõik läheb paremaks.“ (INT04) „Ma lõpuni pole ennast selles lahti mõtestanud. Ennekõike täna me oleme avalike teenuste hinnastamise mudeli ootuses ja valguses. Ja pigem siis eesmärgiga efektiivsuse ja ümberdisainimise osas rohkem kaasa rääkida.“ (INT02) „Interpreteerides võid panna täitsa võssa.“ (INT08). „Valitsusprogrammis on see tegevuspõhine eelarvestamine olemas, aga pole öeldud, mis see eesmärk on. Siis tõenäoliselt igatüks teeb isemoodi ja tolku on sellest vähe.“ (INT09). Oli juhte, kes peavad tegevuspõhist eelarvestamist **kasutuks, mittevaljakuks**. „See on üle nagu fetišeeritud. Mina arvan, et riigiasutuste ja riigi juhtimisel efektiivsuse saavutamisel on hoopis teised hoovad kui mingi tegevuspõhine kuluarvestus. Iga juht suudab tõestada ükskõik kellele ükskõik mis aruande kaudu, et kulud on optimaalsed kui ta tahab. See ei loo ju väärtust.“ (INT06). „... omal on huvitav mõnda aega vaadata, sest need ... teenused, neid me peame osutama nagunii selles mahus mis taotlusi tuleb. Aga .. kui meie eelarve sellest ei sõltu üldse, siis ma näen seda lisategevusena.“ (INT10). „Ta kindlasti toob rohkem kasu lähiajal ... riigi tasandil ma olen pessimistlik.“ (INT05).

Oli ka juhte (INT01), kelle jaoks on tegevuspõhine kulu- ja eelarvestamine **oht** juhul kui sellele ei eelne riigi rolli ümbermõtestamine ja kliendikesksete eesmärkide seadmine. Ohtu nähakse seniste tegevuste eelarvestamises, kuna taoline lähenemisviis kinnistab senise arusaamise teenusest ja teenuse kuludest ning arengut ei pruugi toimuda. „Teenuse on minu jaoks eilne päev. Ja et hakata seda suure hurraaga kuluarvestama. Ma olen hästi mures Kõige hullem, mis saab juhtuda, on tänaste tegevuste teenustamine, kivistamine, lootes, et see midagi paremaks muudab. Ei muuda.“

Juhtide hinnang kulumudeliga seonduvale juhtimisinformatsioonile

Kulumudeli koostamisest olid juhid üldjuhul teadlikud, kuid täpsemalt ei osatud seda üldjuhul selgitada. „See teema on suhteliselt värske.“ (INT02), „Kulumudel on täiesti töös.“ (INT07), „Äsja värskest me läksime üle tekkepõhisele. ... ministeeriumil on kavvas järgneva aasta teiseks poolaastaks välja töötada ühised mudelid ja suunised ja põhimõtted.“ (INT10). „Ma ei tea kulumudelitest.“ (INT01), „Mulle jääb see natuke segaseks.“ (INT06), „Ma ei ole selle juures olnud.“ (INT12). Samas kahtlesid mõned intervjuueritavad (INT02, INT09) selle juhtimisinformatsiooni kasulikkuses (INT09). „... meil on liiga suur hulk kulusid, mida me ei oska jagada. Ma siin olen mõne riigiasutusega juba kohtunud, kes on sellist pilooti teinud ja püüdnud teenuseid hinnastada, siis nende väide on just see, ... et selle jagamata osa on nii suur, et selle asja mõttekus ei tulegi välja.“ (INT02). „Mis ma selle teadmisele peale hakkan ... me aastaid tagasi juba arvutasime oma ... teenuste omahinnad, see oli suhteliselt mõttetu.“ (INT09). Mõne juhi (INT06) jaoks on kulumudel pigem finantsistide tööriist. „Meil on ju vastavad finantsinimesed, kes sellega tegelevad ... Mis seal siis ikka keerulist on ... Kulud jaotad ära erinevate tegevuste peale.“ (INT06).

Osa juhte pidasid kulumudeliks **senist eelarve jaotust**. „See, kus annab mängida on personalikulud. Oma sees saan asju ümber paigutada. See eelarve on meil nagu väike maatriks nagu ta tuleb, kus on kulutüübi read ja siis osakond, kuhu ta jaguneb.“ (INT03), „Teen protsessi lihtsamaks kuskil, võtan mingit tehnoloogiat kuskil tarvitusele, personalikulu osakaal kohe kukub.“ (INT04).

Mõne juhi (INT05, INT11) jaoks on kulumudel vajalik tööriist juhtimisotsuste tegemisel. „Me oleme põhimõtteliselt tegevustele kulud külge pannud. ... meil on väga detailne teave, mida me siin selles majas teeme, miks me teeme, kuhu raha kulub, kui palju me saame.“ (INT05), „Kõik me teenuste hinnad põhinevad kulumudelil ... see tundub lihtne, aga teostamine on tehniliselt väga aeganõudev ...“ (INT11).

Kokkuvõtvalt võib väita, et juhid hindavad oma iseseisvust piisavaks, et kasutada tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni avalike teenustega seotud otsuste tegemisel. Kõik uuringus osalenud juhid on teadlikud eesmärgist luua riigiasutustes valmisolek tegevuspõhisele eelarvestamisele üleminekuks. Enamikel juhtidest puuduvad tegevuspõhise juhtimise alased sügavamad teadmised, samuti puudub üheselt mõistetav arusaamine juhtimisinformatsiooni kasutamise eesmärgist ja otstarbest. Teadmatus võib mõjutada

juhtide suhtumist ja tahet tegevuspõhist informatsiooni otsustes rakendada. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni kasutamist kulumudelil mõistetakse erinevalt ja ollakse kahtlevad tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise vajalikkuses. Mitmed juhid peavad tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni vajalikuks pigem finantstöötajatele. Mõne juhi arvates võib tegevuspõhine kulu- ja eelarvestamine ohustada avalike teenuste arengut põhjusel, et kulumudel kinnistab tänase teadmise teenustest ja selle kuludest. Kui juhid ei tunne tegevuspõhise juhtimise loogikat, on neil keeruline mõista kulude jaotamise põhimõtteid. Kui juhid ei osale kulukäituri määramisel, on oht, et ABC jääb finantsistide ja juhtimisarvestuse töötajate tööriistaks, samas nemad kulusid ei mõjuta ega tegevuste kuluefektiivsust ei taga. Sellisel juhul ei pruugi tegevuspõhisest juhtimisinformatsioonist saada juhtide tööriist, mille abil argumenteeritud ressursiotsuseid teha.

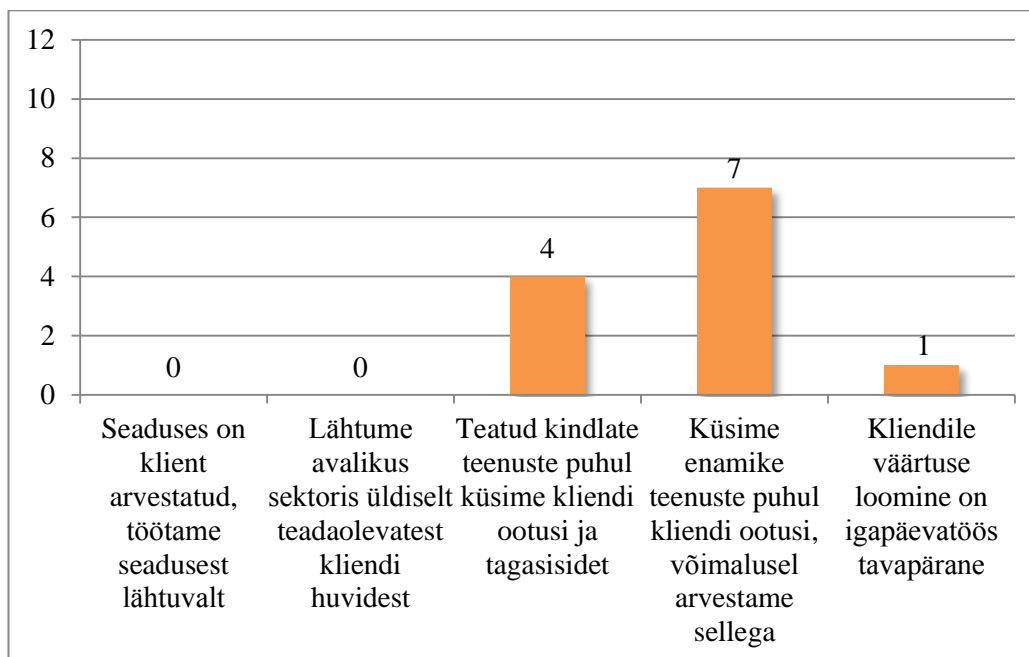
2.3. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes

Mitme töös kasutatud allikate arvates (Hammer 2007: 18-24; Meyer 2008: 7-8) lähtub kliendiga seotud informatsiooni väärtustamine ja otsustes rakendamine kliendikesksest kultuurist. Kliendikesksus avaldub igapäevatöös, eesmärkides, mõõdikutes. Uuringus küsiti asutuse juhtkonna ehk juhi enda meeskonna kliendikesksuse kohta (joonis). Juhil paluti valida, milline käitumine iseloomustab asutuse juhtkonda kõige enam ja tuua valiku selgitamiseks näide. Käitumise valikud olid järgmised:

- töötame seadusest lähtuvalt, eeldan, et seaduses on klient arvestatud;
- pigem lähtume üldiselt teadaolevatest kliendi huvidest;
- teatud kindlate teenuste puhul küsime kliendi ootusi ja teenusele tagasisidet;
- küsime enamike teenuste puhul kliendi ootusi ja võimalusel arvestame nendega;
- kliendile väärtuse loomine ja selle mõõtmine igapäevatöös on tavapärane.

Jooniselt 9 on näha, et üle poole juhtidest küsivad enamike teenuste puhul kliendilt informatsiooni ja võimalusel arvestavad sellega (INT01, INT02, INT04, INT05, INT06, INT09; INT11). Samas ei toodud mitmel juhul selle kohta näiteid, kuidas ootusi täpselt otsustes arvestatakse. Õigem oleks väita, et juhid pigem usuvad, et tema meeskonna liikmed teevad endast oleneva, et olla kliendikesksed. „Valdavalt ma arvan, et nad arvestavad väga palju (kliendiga). Eks osad ajavad seda jämedat joont ka ... nad pole ehk nii sõbralikud.“ (INT05). „Täna me ei vaidle neis asjades. Mõeldakse, et tehakse, aga

võiks veel kaks sammu teha ... pole nagu strateegiliselt läbi mõeldud neid asju. Soov ja tahe on olemas, aga see võimekus on veel puudu ...“ (INT06).



Joonis 9. Juhtide hinnangud asutuse juhtkonna kliendikesksusele
Allikas: autori koostatud uuringust lähtuvalt

Kolmandiku juhtide hinnangul (4 juhti) küsitakse teatud kindlate teenuste puhul kliendi ootusi ja teenusele tagasisidet (INT03, INT07, INT10, INT12). „Olen valinud ikkagi juhtideks neid, kellel on see tunnetus saada aru, kelle jaoks me siin töötame ... mingit rahulolu mõõtmist me ei tee.“ (INT03), „Mina näen ja loodan ja ise töotan selle nimel, et me läheksime sarnaseks erasektoriga. .. Inimlikkus, arusaamine ja kuulamine, mis on tihtilugu puudu ametnikel.“ (INT07). Mõne juhi (INT08) arvates on kliendile väärtuse loomine igapäevatöös tavapärane, sest „... teenusega rahulolu on meil väga kõrge.“. Üldiselt leiti, et kliendikesksus avalikus sektoris nõuab mõtteviisi muutust ja see võtab aega. „... 5-10 aastat, see eeldab mõtteviisi muutust, see on õiguskeskkonna muutus ... infosüsteemid.“ (INT01). Arvati, et nii kaua kuni avalikus sektoris mõeldakse raha-, mitte kliendikeskselt, jäädaksegi tegelema tagajärgedega. Mõned juhid tõdesid, et avalikus sektoris ei osata mõelda sellest lähtuvalt, mida inimesed tegelikult vajavad, vaid pigem oma ametikeskselt. „Ma siin oma majas ütlen ka, et minge küsige kliendilt ega muidu teada ei saa.“ (INT08), „Niikaua kui me mõtleme rahakeskselt, siis las maja põleb.“ (INT01).

Põhjuseks, miks on keeruline olla kliendikeskne, tuuakse välja kolme liiki tegureid:

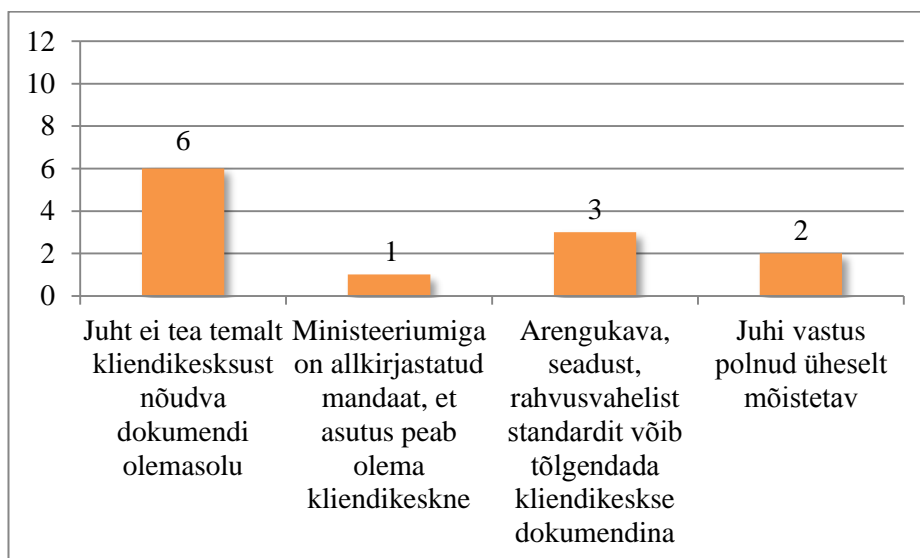
- asutus on pika ajaloo ja kiireid muudatusi kliendikesksuse suunal ei saa teha,
- juhtidel on erinevad kogemused ja hoiakud (mõne jaoks on ametniku teenindajaks nimetamine solvav, ei osata sõbralikult käituda),
- Eesti inimesed peavad ametnikku muiduleivasööjaks.

„Tõenäoliselt on mingi hulk seda ajalugu ja seda ei muudeta ühe, kahe või kolme aasta-ga. Meil on seda mõttemalli, et me oleme nüüd kõige targemad. Uuemat, seda kliendi-kesksemat mõttelaadi pole me tõenäoliselt kõigi inimesteni jõudnud viia.“ (INT02); „Eks osad ajavad seda jämedat joont ka ... nad pole ehk nii sõbralikud.“ (INT05); „Mõeldakse, et tehakse, aga võiks veel kaks sammu teha ... pole nagu strateegiliselt läbi mõeldud neid asju. Soov ja tahe on olemas, aga see võimekus on veel puudu“ (INT06), „See teenus ja teenindaja on solvav mõnele.“ (INT09).

Juhtide hinnang riigi tellimusele kliendikeskse informatsiooni rakendamiseks

Juhtidelt uuriti riigi ootust kliendikeskse informatsiooni rakendamiseks riigiasutuses. Küsimuse eesmärk oli välja selgitada, kas avaliku sektori tippjuhilt nõutakse läbi riikli-ke eesmärkide kliendikesksust ja hinnatakse tema tulemusi sellest lähtuvalt. Intervjuu küsimus „Kas mõni riiklik dokument nõuab asutuse juhilt avalike teenuste osutamisel kliendi ootuste teadmist ja võimalusel sellega arvestamist?“ andis selgeid ja ebaselgeid vastuseid. Juhid pigem ei tunneta juhtimise eesmärgina kliendile orienteeritust (joonis 10). Joonis 10 näitab, et 12-st juhust kuus ei tea nimetada ühtki riiklikku dokumenti, mis määratleks üheselt mõistetavalt asutuse eesmärgiks kliendikesksuse. Kliendile väärtuse loomine on pigem juhi sisemine vajadus, missioon, mis ei pruugi kehtida iga riigiasutu-se juhi kohta. „Ma pigem ütlen, et ei ole sellist dokumenti.“ (INT12), „Ei. See on minu enda valik ja ma arvan, et pikas perspektiivis on see kasulik.“ (INT07), „Minu teada ei ole sellist dokumenti. See on sisetunne ja missioonitunne sinu enda sees.“ (INT09), „See on sisemine vajadus meie asutuses olnud. See käib juhtidega kaasas. Et mõni juht tahab ja mõni ei taha.“ (INT05), „Aus vastus on, et ma seda riiklikku dokumenti nime-tada ei oska. Pigem ikka sisemine organisatsioonikultuur. See on juhtkonnast tulenev. See võib asutustes olla erinev.“ (INT02). „Kaks dokumenti on. Üks on olemasoleva teenuse osutamine, mis on trükitud seadusesse ... ja teine on strateegiline arengukava, mis sõnastab sinu ootused tasakaalus arengule. Sellist sisemist standardit, sellist asja ei ole mulle üheski lõigus pandud. Kliendi vaade on omatahtsi asutuse juhi oskustest

tulenev asi.“ (INT04). Mõne juhi arvates saab kliendikesksust välja lugeda seadusest või mõnest poliitikadokumendist. „... me peame oma teenuseid planeerima vastavalt siis erinevatele näitajatele, piirkonna ohtude, riskide, jne. Teen järelduse, et see justkui räägib klientidest ... ohud on ju seal, kus elavad inimesed.“ (INT08), „... olen allkirjastanud mingi mandaadi ministeeriumiga ja seal on niipalju, et asutus peab olema kliendikeskne organisatsioon.“ (INT06), „protsessi oluliseks osaks peab olema osapoolte kaasamine. ... mis kõik tähendab kodaniku või kliendi ligipääsu.“ (INT03), „... on tööstuspoliitika roheline raamat ja avalike teenuste puhul ka ... “ (INT10)



Joonis 10. Riiklik tellimus kliendikesksele informatsioonile
Allikas: autori koostatud uuringust lähtuvalt

Enamik juhte mõistis kliendikesksust lähtuvalt riigiasutuse tänasest töötamise mudelist. See tähendab, et riigiasutuse jätkab toimimist tänasel viisil, püüdes olla kliendikeskne. Esines arvamusi, et riigil tervikuna tuleb kliendi ja kliendikeskse informatsiooni tähendus ümber mõtestada (INT01). Kliendikesksus tähendab pigem vähem riiki ja rohkem kodanikust kliendi vastutust, riigiasutus loob võimalustest lähtuvalt kodanikule keskkonda (INT01). Kliendikesksus eeldab riiklikku tellimust, seda eesmärgitakse ja mõõdetakse igas asutuses. „Valitsus hakkab töötama ministeeriumi heaks, ministeerium ameti heaks, amet töötab töötajate heaks, loob tingimused ja lõpuks luuakse tingimused maksumaksja jaoks, inimese ja ettevõtja jaoks, mitte vastupidi. Me oskame teenindusest rääkida, aga mõtteviis on, et meil on koalitsioonilepe.“ (INT01). Riigikantselei poolt koostatud kaasamise heast tavast ei selgu üheselt mõistetavalt, kes on klient, kes huvi-grupp, mis on kaasamise eesmärk, millisel moel ja määral kodanikust kliendi informat-

siooni otsustes arvestatakse (RK koduleht 2017). Kliendile väärtuse loomine peab sõnaselgelt olema väljendatud riigiasutuste visioonis, eesmärkides, mõõdikutes. „Visioon ... majanduskeskkonna, ettevõtjate toetamine. See kõlab loosungina, aga selle tegelik sisustamine, et mida see tegelikult tähendab. Mina ammu ei usu sellesse, et päästeamet päästab inimesi või keegi saab kiiruse pärast surma. Me siiani ei tea tegelikke põhjuseid. Kas põhjus on kiirus, ei ole ju. Siit me jõuame tagasi eesmärkide juurde. Kui me eesmärgistame kiiresti kohale jõudmist, siis need asjad jäävadki juhtuma. Vaja on aru saada, mida me tegelikult riigis vajame ja siit saavad tulla tegelikud eesmärgid. Kuidas me seda saaksime? Olla väga kriitiline nende eesmärkide suhtes, kuidas me oleme täna ennast häälestanud. Tulevikuühiskonna avalik teenus on tegelikult ühiskonna enda kätes. Mitte riigiasutuse kätes. Mitte nii nagu praegu, et kogukond loob tingimused ja tagajaks on riik.“ (INT01)

Juhtide poolt avaliku teenuse ja kliendi defineerimine

Juhid mõistavad avalikku teenust erinevalt. See mõjutab nii kulumudeli väljatöötamist ja kandub edasi kliendi määratlemisele. Näiteks moodustub mõnes asutuses (INT08, INT12) teenus protsessidest, teises tähendab teenus funktsiooni, tegevust või protsessi (INT03), kolmandas asutuses ei peeta teenuse defineerimist vajalikuks (INT09). Mõni asutus on kirjeldanud ka tugiteenused (INT12), teiste jaoks tähendab see vaid üldkulu (INT11). Mõne asutuse jaoks on avalikul teenusel otsene kasutaja (INT11), teise jaoks on teenusel nii otsesed kui kaudsed kasusaajad (INT12). Esines ka arvamusi, et tänases käsitluses on teenuse mõiste iganenud (INT01). „Tulevikuühiskonna avalik teenus on tegelikult ühiskonna enda kätes. Mitte riigiasutuse kätes ... sisejulgeolekut tagab kogukond. Ja riik loob tingimused. Mitte nii nagu praegu, et kogukond loob tingimused ja tagajaks on riik.“ (INT01). Erisus avaliku teenuse määratlemisel mõjutab kulumudeli kujunemist. Sellest lähtuvalt ei teki riigiüleselt teenuste võrdlusbaasi, sest võrreldavad ühikud on erinevalt kujunenud.

Kuna avalikku teenust mõistetakse erinevalt, olid mitmed juhid kimbatuses, kui neil paluti nimetada asutuse teenuste arvu. „Väga keeruline on hinnata. On kaks koolkonda ... üks ütleb, et ... ameti teenus on üks teenus. Amet teeb aastas sõltuvalt jaotusest 150-200 erinevat tööd. Mis igaüks on käsitletav omamoodi teenusena. Ja kui me kliendi rühmasid hakkame vaatama, siis tegelikult jõuame selle 150 või 200-ni. Ehk tegelikult

sellest tulenevalt peaks igat tööd käsitlema eraldi teenusena.“ (INT05), „... teenus on see, kus on klient vastas. See võib olla nii eraisik kui juriidiline isik. Need mõlemad on meie jaoks kliendid.“ (INT02), „Me oleme püüdnud grupeerida neid teenuseid erinevat pidi. Aasta tagasi tegime oma IT arenduste jaoks protsesside analüüsi. Ja seal me jõudsim 12 teenuseni ... Mis on üksikrida, neid on 40.“ (INT03), „Mõni mõtlebki, et protsess on teenus. On nad ära võrdsustanud ... me kaardistasime ära kõik oma protsessid, millega me siin asutuses tegeleme. Kokku on meil siin 70. Minu nägemuse järgi teenuseid on vähem. Ja järjest vähemaks neid jääb. Tihtilugu me läheme liiga detaili teenuste nimetamisel.“ (INT07), „Teenus on avalik hüve ja lähtub kliendi või sihtgrupi huvist.“ (INT08), „Sellega on väga palju vaidlemist ... praegu käivad jälle mitmed kaardistamise projektid, kus lähenemine asutuse sees osakondade pidi, rääkimata ühe valitsemisala asutuste vahel erinev ... kui me meie ministriumis jõudsim umbes selleni, et meil on mingisugune 5 teenust ... aga meil on neid ikka kümnetes.“ (INT09). „Meil on üks põhiteenus, aga siis on meil 23 teenust kokku, see ongi täpselt, kuidas sellele läheneda.“ (INT10), „See on huvitav küsimus. Nii et kui kõik kokku liita, siis üldine jaotus on 5 ja seal sees omakorda on jaotus viieks. Ütleme niimoodi et 25. Kui hakata neid loetlema neid üksikuid ... siis seal on neid tuhandeid, kolm, neli tuhat.“ (INT11). „Organisatsioon ise siseselt on kirjeldanud omale teenused ... kindlasti ei ole tänaste kirjelduste kaudu see lõplik või ammendav. Seda tuleb üle vaadata iga hetk, iga aasta. Neid on siis kokku umbes 80.“ (INT12). Kolme juhi jaoks ei ole teenused tippjuhi töövahendiks. „Sisuliselt mind juhina see väga ei inspireeri. Mina vaatan teenuse mõju ühiskonnas. Teenus on see, mida inimene tarbib.“ (INT04) „Ma seda listi peast ei tea. Nüüd on see küsimus, et kas me räägime üldises plaanis või me räägime nagu n.ö. detailses plaanis.“ (INT06). „Mina juhin läbi eesmärkide. Meil on olemas teenused ... aga me ei juhi teenuspõhiselt. Juhime läbi eesmärkide, tulemuspõhiselt. Teenuse hierarhia, nimistu väljendub meie e-keskkonnas. See, mida me inimestele pakume. Kui sul pole juhtimises kliendikeskseid eesmärke, kliendikesksust laiemalt, siis tuleks hoiduda tänaste tegevuste, mis on väga palju mõjuta, kuluarvestusest.“ (INT01).

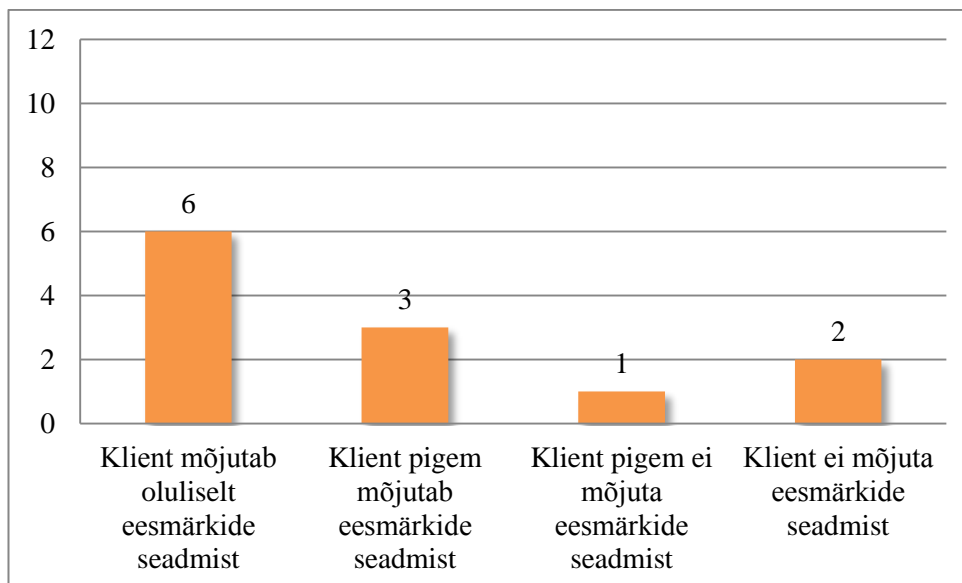
Töö autori arvates kandub ühise arusaamise puudumine avalikust teenusest edasi kliendi määratlemisse, klientide arvule, kliendiinformatsiooni sisule. Uuringus osalenud juhid määratlevad klienti ja kliendiinformatsiooni erinevalt, tihti on kliendiks abstraktne „Eesti inimene“, mille eest J. Alford (2002: 344) on hoiatanud. Sõna „klient“ asemel

kasutatakse sõnu nagu „puhas klient“ (mälestise omanik või valdaja), „inimene“ („Me ei räägi kliendist, vaid me räägime inimesest.“, INT06), „tarbijast“ (andmete kasutajad, kellest vaid osa on kliendid, INT05). Mõne juhi jaoks on klient ja huvigrupp sünonüümid: „Minu arust klient ja huvigrupp on sama.“ (INT12). Huvigrupiks Näiteks peetakse näiteks vaegkuuljaid (INT04) või klientide ühendusi (INT03). Enamikel juhtudel räägitakse kliendist üldiselt, pidades klientideks kõiki Eesti elanikke. „... kõik eesti inimesed, eranditult kõik.“ (INT04), „... mõnedel teenustel kõik Eesti elanikud.“ (INT12). Sõna „huvigrupp“ asemel on kasutusel sõnad „sihtgrupp“ (INT02, INT08, INT10), „partner“ või „koostööpartner“ (INT01, INT04, INT07), kusjuures partneriks või koostööpartneriks on reeglina teine riigiasutus, kuid mitte kõrgemalseisev asutus („Huvigrupp ei ole meie mõistes ministeerium, valitsus, jne.“ INT01). Alfordi (2002: 344) seisukohti praktikasse üle kandes aitab määramatust vähendada see kui räägitakse läbi, milles seisneb riigiasutuse poolt loodav väärtus ja millised on avaliku teenuse või avaliku hüve huvigrupid, sealhulgas kliendid.

Juhtide hinnang kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamisele otsustes

Kliendikeskse informatsiooni osalemist otsustamisel küsiti neljas vaates: a) asutuse eesmärkide seadmisel (joonis 11), b) ressursside planeerimisel (joonis 12), c) teenuste kvaliteediküsimustes (joonis 13), d) avalike teenustega seotud otsustes (teenuse arendamine, loomine, lõpetamine, mahtude ja kvaliteedistandardi määramine, teenuse protsesside muutmine). Peatükis analüüsitakse neist kolme, kuna nad annavad piisava arusaama kliendiinformatsiooni otsustes rakendamisest.

Joonis 11 näitab kliendiinformatsiooni mõju asutuse eesmärkidele seadmisele. Juhid (9 juhti), kes väitsid, et kliendikeskne juhtimisinformatsioon mõjutab või pigem mõjutab asutuse eesmärkide seadmist, pidasid juhtimisinformatsiooniks erinevat teavet. Kliendikeskseks juhtimisinformatsiooniks peetakse kliendi rahulolu, kliendi kaebust, informatsiooni kliendile pandud kohustuse täitmise kohta, kliendi uuringuid: „Meie igaaastase tegevuse hindamise mõõdikud on klientide rahulolu ... Kui rahulolu kukub, siis peab analüüsima, millest see tingitud on.“ (INT02).

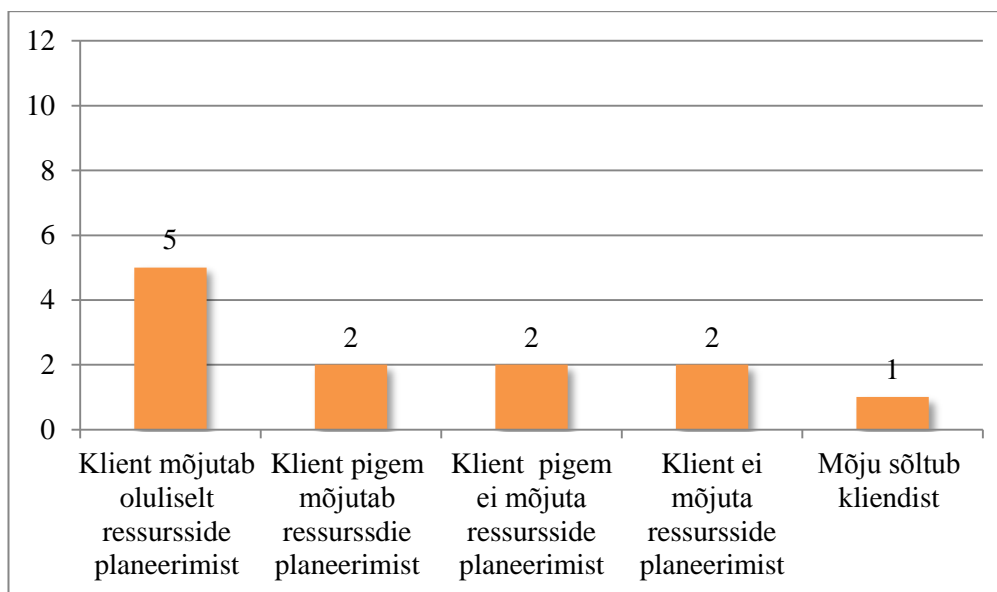


Joonis 11. Kliendikeskne informatsioon asutuse eesmärkide mõjutajana
Allikas: autori koostatud uuringule tuginedes

„Rahulolu mõjutab, me teame, kas me peame midagi ümber tegema. Ja see paneb meid kliendi ootustele vastavalt käituma. Suur strateegiline eesmärk pole muutnud (INT08); „Kui tuleb ... kaebusi, siis on selge, et tegeleme.“ (INT12), „Kui meil on mingi kriitiline kaesus, inimene toob minu arvutisse murekirja, et midagi ei klapi, siis analüüsimeeskond ütleb.“ (INT04); „... kaebused kui mingisugune muster hakkab tekkima, siis selle alusel me saame oma lähenemist muuta, mingeid järelevalve toiminguid teha.“ (INT09); „Ega meie ei säilita ju mitte midagi. Kohustus on ikka selle omanikul.“; klientikeskne informatsioon annab sisendi pigem uue teenuse kasutusele võtmiseks või teenuse mahu muutuseks (INT11).

Jooniselt 12 nähtub, et ressursside planeerimisel pidas kliendikeskset informatsiooni oluliseks ja pigem oluliseks üle poole juhtidest (7 juhti), kolmandik juhtidest (4 juhti) ei pidanud või pigem ei pidanud kliendi informatsiooni oluliseks või see puudus. Ühe juhi arvates sõltub informatsiooni kasutamine kliendist (INT05). „On kahte tüüpi kliendid. Need, kes lihtsalt nõuavad ja teised, kes tulevad n.ö. rahakott näpus. Need, kes tulevad rahakott näpus, need mõjutavad oluliselt. Ja on ka need, kes ütlevad, et tahaks, et te teeksite lihtsalt rohkem tööd ja raha ei küsiks ... ma ütlen siis, et ei tee seda tööd.“ (INT05). Kliendi informatsioon mõjutab oluliselt igapäevatöö korraldamist või ressursiküsimustes tasakaalu otsimist pikemas perspektiivis: „... klientide ja kohalike omavalitsuste kaasaraäkimine. Kui neil tuleb soov rohkem teha, siis meie ülesanne on ikka ka

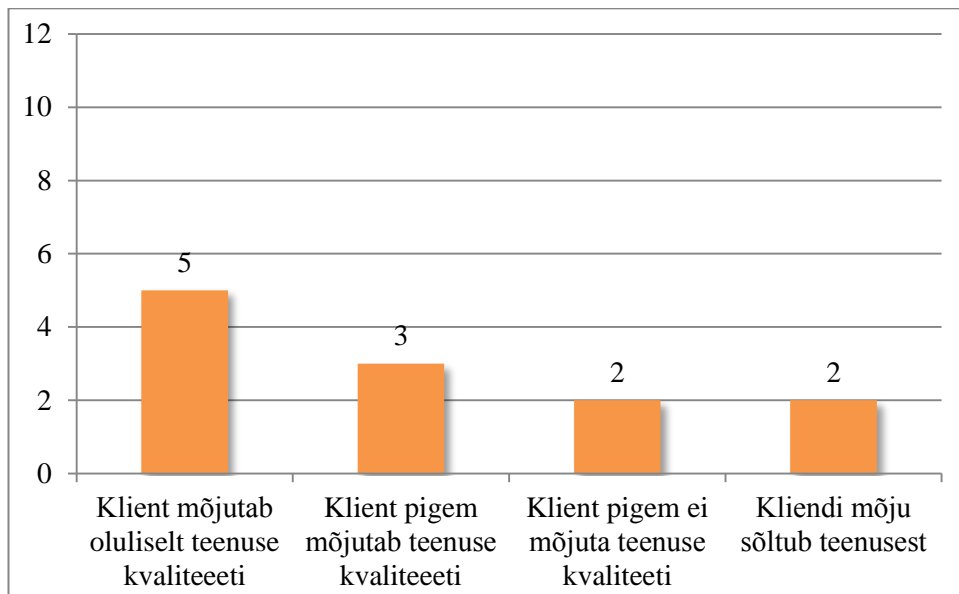
seda riigis võrdselt jagada.“ (INT02); „Mõjutab kõige rohkem toetuste kaudu.“ (INT03); „Me teame väga täpselt, kui kaugel on meie kliendid ja kui kiiresti me nende juurde jõuame.“ (INT08). Need juhid, kes hindasid kliendiinformatsiooni mõju pigem olematuks, põhjendasid seda eelarvega. „Võib olla pikemas perspektiivis, aga aasta mõttes ei mõjuta.“ (INT09), „Ega meile ju kasvu ette pole nähtud. Ikka olemasolevate vahenditega tuleb kõik ära teha.“ (INT10).



Joonis 12. Kliendikeskne informatsioon ressursside mõjutajana
Allikas: autori koostatud uuringust lähtuvalt

Kahe kolmandiku juhtide arvates mõjutab või pigem mõjutab kliendiinformatsiooni avaliku teenuse kvaliteeti (joonis 13). „Klient mõjutab teenuse kvaliteeti oluliselt. Näiteks tehes omale selgeks, mis on meie pädevus ... ta kas koormab organisatsiooni või mitte. Mitte nagu negatiivses mõttes, vaid lihtsalt ta saab mõjutada meie kvaliteeti kui keegi pahatahtlikult või teadmatuses kasutab väga suure osa mõne teenuse ressursist“ (INT12), „Kui ikka tahetakse, et ooteaeg ei oleks mitte 15 minutit, vaid 7 minutit, siis me peame sellega ikkagi arvestama, et peame siis 12 minuti peale kokku leppima. Kindlasti ei taha me seda rahulolematuse hulka kasvatada.“ (INT02), „Mõjutab igapäevase tagasiside kaudu.“ (INT03), „Alles eelmisel nädalal oli üks juhtum tänaval, mille osas ma avaldasin organisatsioonile arusaama, et see ei ole minu arvates piisav. Palun võtke see asi ülesse ja kohe.“ (INT04), „Võiks rohkem mõjutada, aga mõjutab ikka. Ta peaks eelkõige rohkem mõjutama selles mõttes, et ... kogu ... kvaliteedialane informat-

sioon peaks olema rohkem kättesaadav ja rohkem välja arvatav ja see peaks mõjutama inimeste otsuseid.“ (INT11).



Joonis 13. Kliendikeskne informatsioon teenuse kvaliteediküsimuste mõjutajana
Allikas: autori koostatud uuringu tulemustest lähtuvalt

Põhjustena, miks kliendiinformatsioon teenuse kvaliteeti ei mõjuta, toodi välja jäigad teenuse standardid (protsessid), õigusnormi puudumine, väljundi usaldusväärsuse taotlus. „... meil on lihtsalt kehtivad kanged standardid...“ (INT05); „Paljud asjad on reguleerimata ... me ei saa sanktsioone rakendada, sellepärast, et õigusakte ei ole korrigeeritud.“ (INT09); „... tulemus.. on sõltumatu, ta ei saa mõjutada ... läbiviimise käiku üldse mitte.“ (INT10).

Kokkuvõttes peavad juhid kliendikeskset juhtimist oluliseks ja ajas progresseeruvaks, kuid ei tunnetata riikliku tellimuse kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist otsustes. Asutuse juhtkondade kliendikesksust peeti tippjuhtide hinnangutes üldjuhul kõrgeks, samas kliendikesksust ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni tähendust mõistetakse erinevalt. Enamik juhte peab kliendikeskseks seda kui riigiasutus jätkab seniseid tegevusi kliendi jaoks. Mõne juhi jaoks algab kliendikesksus asutuse strateegilistest eesmärkidest, mis annab võimaluse igapäevatöö tulemus- ja finantsmõõdikud seada kliendist lähtuvalt. Avalikku teenust defineeritakse erinevalt, mis mõjutab teenuse kulumodelit ja kliendi määratlemist. Arusaamine kliendist on asutuse eri erinev, klient on pigem abstraktne figuur. Kliendikeskset juhtimisinformatsiooni arvestatakse pigem eesmärkide seadmisel, veidi vähem ressursside kavandamisel ja teenuse kvaliteedi mää-

ramisel. Kui riiklik tellimus kliendikesksusele puudub, on kliendikeskse informatsiooni otsustes rakendamine asutustes vabatahtlik ja juhuslik.

2.4. Juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes

D. Kahnemani mudeli järgi

Käesolevas osas analüüsitakse juhtide otsuseid D. Kahnemani kaheüsteemse mudeli järgi. Juhtimisinformatsioon (nii tegevuspõhine kui kliendikeskne) annab juhile otsustamiseks fakte ja argumente. Ratsionaalne on otsustuskäitumine, mida juht oskab selgitada, põhjendada, argumenteerida faktide või konkreetsete tegevustega. Kui juht toob otsuste põhjendamisel argumente, mis lähtuvad kontrollitavatest faktidest, statistilistest näitajatest, kasutas ta otsuse tegemisel *Süsteemi 2* (tabel 6, joonis 6). Juhul kui ta seda ei tee, tugineb otsus tema vahetule olukorra tajule, järelikult *Süsteemile 1*. Tajul tehtud otsuseid ei saa korrata, kontrollida, muuta, parandada. Irratsionaalne on otsustuskäitumine, mille kohta juht ei oska tuua põhjendusi ja selgitusi või ta kasutab küsimuse lihtsustamist, samuti liigset üldistamist (tabel 6, joonis 6). Seega otsiti intervjuudest fakte ja argumente juhtimisinformatsiooni rakendamise kohta otsustamisel. Juhul kui juht ei toonud fakte selle kohta, kuidas ta juhtimisinformatsiooni otsuses arvestas, siis järelikult ei saa kontrollida, kas ta seda otsuses arvestas (Joonis 6). Kui juhid õpivad ära tundma, mis on ratsionaalne ja irratsionaalne käitumine, muutuvad nad faktide suhtes hoolivaks.

Juhtide irratsionaalse otsustuskäitumise näiteid

Alltoodud vastuseid saab klassifitseerida põhjendamata vastustena ja seega liigitada *Süsteemil 1* tuginevateks.

- 1) Küsimus: „Kas räägite asutuses klientidest ja/või huvigruppidest?“ Vastus: „Me räägime kliendist teatud teenuste kontekstis. Me ei räägi kliendist, vaid me räägime inimesest. Ütleme, et inimene, et ta peab saama inimväärselt teenust ja selle inimese elukvaliteet tuleb tagada. Näiteks, et ütleme, et seal on see väljundi põhisisus.“ (INT06)
- 2) Küsimus: „Kas räägite asutuses klientidest ja/või huvigruppidest?“ Vastus: „Räägime küll. Me tegime nüüd juba üle-eelmisel aastal, kui me oma arengukava tegime, koos siis spetsialistide abiga, siis kindlasti. Ega me tegutseme nende, mitte iseenda

jaoks. Räägime ka kliendist ja oleme teinud kliendi rahulolu küsitlusi. Iga teenuse puhul me rahulolu ei küsi, meil pole sellist suutlikkust.“ (INT09)

3) Küsimus: „Kes on asutuse teenuste peamised kliendid ja huvigrupid?“ Vastus: „Huvigruppe on mitmeid. Huvigrupid on näiteks vaegkuuljad. Vaegkuulja, tema ei saa ju rääkida. Ja temale püüame samuti teenust osutada. Tema on ju ka Eesti elanik.“ (INT04)

4) Küsimus: „Kes on asutuse teenuste peamised kliendid ja huvigrupid?“ Vastus: „Minu arust klient ja huvigrupp on sama. Räägime. Aina rohkem, aga mitte piisavalt.“ (INT12)

Süsteem 1 leiab keerulisele küsimusele sisult kattuvaid, kuid sageli ebatäielikke, **lihtsustatud vastuseid**. Sellist protsessi nimetatakse **heuristikuks** (vt. lk.41). Autori arva-tes illustreerivad alltoodud näited heuristilisi vastuseid.

1) Sihtküsimus: „Kuidas otsus oli seotud asutuse strateegilise eesmärgiga?“ Vastus: „Ega keegi ei ole mulle väga konkreetselt neid eesmärke välja hääldanud. Nii palju on, et see klienditeeninduse, kuna me asekanstler on siit majast pärit ja teab väga hästi, mis see suhtlemine ... on, et see eesmärk on isegi üldine.“ (INT03)

2) Sihtküsimus: „Missugune on asutuse kulude struktuur, sellest personalikulude suurus?“ Vastus: „Nüüd me saime uued hooned, täiesti uued hooned, siis võrreldes kuudiga on kindlasti ülalpidamiskulu teise maitsega, minu jaoks täiesti mõistetav. Mul puudub võrdlusbaas, kas ta nüüd läheb kallimaks või ta on praktiliselt all.“ (INT04)

3) Sihtküsimus „Millist informatsiooni antud otsuse tegemiseks kasutasid?“ Vastus: „Mis me siis teeme, profileerimine on see, mis me teeme ära, ongi kõik. Rohkem polegi vaja teha. See on elementaarne kui iga ametnik seda teeb. Mis sa siin küsid, mis siin see kulude teema on. Selge see, et saad siin efektiivsust ja panedki kokku, jah. Loomulikult, kui me neid asju arutame siin, siis oli ka see, et palju inimesi jääb üle, aga mis siis juhtub. Põhikulu on ju personalikulu. Sa muudad ära, 30 inimest, ongi korras. Mis kasu annab sulle see, et sa nüüd arvutad, ma ei tea, üldised majanduskulud seal. See selleks. Ja see ei mõjuta seda, maja jääb ju alles, noh. sa jagad selle majanduskulu siis ju vähemate inimeste peale. See on selline natuke näilik, mulle tundub.“ (INT06)

- 4) Sihtküsimus „Milline on sinu arvates kliendi mõju otsustusprotsessile 5 aasta pärast?“ Vastus: „Kui ma vaatan, mida MKM ajab, mida Rahandusministeerium ajab, kui ma vestlen oma kolleegidega, noh, ma näen, et toimub mingis mõttes põlvkondade vahetus juhtimises, siis minu arust on lootust, et elu läheb normaalseks.“ (INT07)

D. Kahnemani (203: 229) arvates määravad inimese emotsioonid tema suhtumise objekti. Järelduste domineerimine argumentide üle juhtub tavaliselt siis kui sinna on segatud **emotsioonid**. Emotsionaalseteks võib liigitada järgmised vastused:

- 1) Küsimus: „Kuidas peaks klient aru saama, et tegevuspõhine kulujuhtimine töötab tema huvides?“ Vastus: „Ma arvan, et keegi konkreetselt hindaks meid paremini kui me teenuspõhist juhtimist kasutame, ma ei usu seda.“ (INT02)
- 2) Küsimus: „Kuidas peaks klient aru saama, et tegevuspõhine kulujuhtimine töötab tema huvides?“ Vastus: „Kui sa üldhuvi esindad, siis sa peadki olema sõltumatu.“ (INT08)
- 3) Küsimus: „Palun hinda juhtkonna kliendile orienteerituse taset.“ Vastus: „See on päris kõrge ikka. Kuna ma olen valinud ikkagi juhtideks neid, kellel on see tunnetus saada aru, kelle jaoks me siin töötame.“ (INT03)
- 4) Küsimus: „Milline on kliendi mõju asutuse eesmärkide seadmisele?“ Vastus: „Ma ei usu, et Eestis on ükski klient, kes ütleb, et ta ei taha, et nad ei sureks ära.“ (INT08)

Süsteemile 1 on omane **liigne üldistamine**. Liigselt üldistatuks võib autori arvates klassifitseerida järgmised vastused.

- 1) Küsimus: „Kas räägite asutuses klientidest ja/või huvigruppidest?“ Vastus: „Kogu aeg. Iga päev. Kes on meie klient? Klient on see inimene, kes on õues. Meie Eesti elanik. Ja meie Eesti külaline. Ja me oleme väga fookuses kliendile.“ (INT04)
- 2) Küsimus: „Palun defineeri avalikku teenust nii nagu sellest aru saad?“ Vastus: „Avalik teenus on see, millela inimene ei saaks turvatunnet tunda.“ (INT12)
- 3) Küsimus: „Kas juht peaks avalike teenuste osutamisel hoidma rahalist ja kliendi vaadet tasakaalus?“ Vastus: „Ma arvan, et klient ootab meilt enamat, aga ta jääbki seda ootama.“ (INT03)

Mõned vastajad on **liigselt enesekindlad**. *Süsteemil 1* on võime olla liiga enesekindel, sest ta arvestab vaid hetke taju ja emotsioone.

- 1) Küsimus: „Kas juhte on tegevuspõhiseks eelarvestamiseks koolitatud?“ Vastus: „Meil on ju vastavad finantsinimesed, kes sellega tegelevad. Neil on vastav *background* olemas. Mis seal siis ikka keerulist on, jumal küll. Kulud jaotad ära erinevate tegevuste peale. See pole mingi müstifitseeritud asi. Iga terve mõistusega inimene suudab sellest aru saada.“ (INT06)
- 2) Küsimus: „Mis sinu otsustuskäitumist kõige enam iseloomustab?“ Vastus: „Taju pole ju asi iseeneses, see kas nüristub või teravdub. Mina nt enda puhul selle automaatika tunnen ära. Saad aru, et mingi asi jäi sul toimima. Tõesti mingi eelarvamus käivitub. Seda saab ju kontrollida.“ (INT03)
- 3) Küsimus: „Mis sinu otsustuskäitumist kõige enam iseloomustab?“ Vastus: „Ma tajun ja tunnetan ühiskonda ja tema ootusi väga hästi - juhi vaist.“ (INT04)
- 4) Küsimus: „Kas mõni riiklik dokument nõuab asutuse juhilt avalike teenuste osutamisel kliendi ootuste teadmist ja võimalusel sellega arvestamist?“ Vastus: „Võib olla see kõlab bravuurselt, aga ma arvan, ma olen üks kõige rohkem sellel teemal mõtlev inimene üldse siin riigisektoris, kuidas ma teenust disainin.“ (INT06)
- 5) Küsimus: „Mis sinu otsustuskäitumist kõige enam iseloomustab?“ Vastus: „Kui ma teemast aru saan, ma arvan küll, mul selline arusaamise võimekus on.“ (INT06)
- 6) Küsimus: „Mis sinu otsustuskäitumist kõige enam iseloomustab?“ Vastus: „Olen 20 aastat töötanud organisatsioonis. Osasid teenuseid tean läbi ja lõhki ja teen ettepanekuid sisemisest veendumusest. Intuitsioon ja taju on treenitud, ma loodan.“ (INT12)

Juhtide ratsionaalse otsustuskäitumise näiteid

Argumenteeritud vastustena (juhtimisinformatsiooni kasutades) ehk *Süsteemi 2* näidete-na esitatakse järgmised vastused.

- 1) Küsimus: „Kes on asutuse teenuste peamised kliendid ja huvigrupid?“ Vastus: „Me alles saime valmis oma arenguteekonna. Meie oma arengu teekonda kirjutasime sisse huvigrupid - kes nad on, kuidas me neid defineerime. Suures pildis jagunevad nad koostööpartneriteks ja muud kasusaajad, kasvõi siis sina, sa oled ka mingis mõttes huvigrupp poodi minnes. Sa otseselt pole meie teenuse tarbija, kui sa ostad midagi poest, aga sa oled huvitatud pool. Need, kes meie käest otseselt midagi tahavad, need on meie jaoks kliendid. Huvigrupid suures pildis jagunevad kaheks – on koos-

tööpartnerid, need omakorda jagunevad veel kaheks, kolmeks, neljaks alahuvigrupiks. Ja siis kodanik või see, kes on kaugem kasusaaja ja huvi pool seal.“ (INT07)

- 2) Küsimus: „Kas räägite asutuses klientidest ja/või huvigruppidest?“ Vastus: „Räägime nii klientidest kui huvigruppidest. Kui kõige laiemalt mõelda, et kes siis on ... see sihtgrupp või huvigrupp, kelle jaoks me oma töid ja teenuseid teeme, siis me oleme selleks defineerinud - kõik tee kasutajad ja samas ka kõik teised tee omanikud on meie huvigrupp, kelle heaks me töötame. Me ei ole seda piiranud liiklejaga. Sest teed ei saa kasutada mitte ainult liikluseks, vaid seal võib ka kõike muud teha, näiteks maasikaid müüa tee ääres või meie maa peal. Seepärast ütleme, et kõik tee kasutajad. Sest meie maa peal on ka teiste ettevõtete torusid ja kaableid, et tee kasutajad ja teised tee omanikud, sellepärast, et meie teed saavad kokku väga palju kohalike omavalitsuste ja erateedega. Et kogu riigi teedest, 65 tuhat kilomeetrist, on meie hallata 16 ja pool tuhat.“ (INT02)
- 3) Küsimus: „Kes on asutuse teenuste peamised kliendid ja huvigrupid?“ Vastus: „Meil on väga mitmeid kliente. Et me nimetame ka andmeesitajaid klientideks. Need, kes annavad andmeid, me nimetame ka neid klientideks. Me peame nendega hästi läbi saama, motiveerima. Selles mõttes nad ongi meie jaoks kliendid. Ma tegelemegi nendega spetsiifiliselt. Need on teist sorti kliendid. Aga tarbijate poole pealt, mida me ka väga tihti kasutame „tarbijad“. Et meil on kahes otsas kliendid - need kes annavad ja need, kes saavad. Tarbijate poole pealt on meil ka mitmeid kliente.“ (INT05)
- 4) Küsimus: „Kas olete asutuses kliente ja huvigruppe segmenteerinud?“ Vastus: „Jah, meil käib kogu analüütik, sektorid jaotuvad majandussektoriteks, ehitus, teenindus, hulgikaubandus, jaekaubandus. Meil on hästi struktureeritud ülevaade. Meil juhtimine põhimõtteliselt käibki nende gruppide põhiselt, erinevates vaadetes, sektori mõõtmetes.“ (INT01)
- 5) Küsimus: „Kas olete asutuses kliente ja huvigruppe segmenteerinud?“ Vastus: „Tegelikult meie jaoks on väike ja keskmise suurusega ettevõtted, üks selline sihtgrupp, kellega me väga tugevalt tegeleme. Näiteks needsamad konsultatsioonid ja ka koolitused, seminarid, konverentsid. Neid me ikka väga selgelt ütleme välja, et me suuname need väikeettevõtjatele, et me selles mõttes jah, suurettevõtted, nemad tavaliselt seisavad enda huvide eest ise. Neil on spetsialistid, tööstusomandi valdkonda

katmas enda juures olemas ja tegelikult sama asi käib suuresti ka ülikoolide kohta. Aga väikeettevõtjad on meie selline eriti sihtgrupp.“ (INT10).

Töö autor peab asjakohaseks esitada *Süsteemi 2* näitena väljavõtte Siim Uusma (2013: 36) magistritööst, mida iseloomustab kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamise argumenteeritus ja asjatundlikkus. „Elisa ärikliendiüksuse klientideks on erinevad äriühingud ning hetkel moodustavad nad 28% kõigist tegutsevatest ettevõtetest Eestis (Elisa siseveeb 2013). Ärikliendiüksuse kliendid jaotuvad järgnevalt: avalik õiguslikud ettevõtted ja eraettevõtted (suured ettevõtted, keskmised ettevõtted, väikesed ettevõtted). Peamise eristusena telekommunikatsiooniturul nähakse kliendikeskset terviklahenduse pakkumist ühelt juriidiliselt ettevõttelt ning kõrget kliendi rahulolu, mis peab viima lojaalsuseni. Eelnevat on antud sektoris raske kuid esmatähtis saavutada. Elisa ärikliendiüksus on viimastel aastatel oma turuosa kasvatanud ning eesmärgiks on seatud eesmärgipõhiselt valitud teed jätkata. Selle saavutamiseks on paika pandud strateegilised eesmärgid.“ (Uusma 2013: 36).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et juhtimisarvestuse süsteemide väljatöötamise protsessi oluliseks osaks on juhtide selgitamise oskus. Tegevuspõhine ja kliendikeskne juhtimisinformatsioon võimaldab juhil saada täiendavaid sisendeid otsuste argumenteerimiseks, ratsionaalseks otsustuskäitumiseks. Kõik uuringus osalenud juhid teevad otsuseid nii ratsionaalsel kui irratsionaalsel moel. Irratsionaalses otsustuskäitumises saab leida *Süsteemile 1* omaseid näiteid nagu küsimuste lihtsustamine, liigne üldistamine, liigne enesekindlus, ebapiisavaid argumendid. Ratsionaalsele otsustuskäitumisele leidub *Süsteemile 2* omast otsuste argumenteerimist, kasutades selleks juhtimisinformatsiooni. Juhtimisinformatsiooni rakendamise (ratsionaalne otsustamine) eelduseks on teadmised tegevuspõhisest ja kliendikesksest juhtimisest, tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni kasutamistotstarbe selgus ja riiklik tellimus kliendikeskse informatsiooni rakendamiseks.

2.5. Järeldused juhtimisinformatsiooni rakendamisest otsustes ja ettepanekud juhtimisinformatsiooni ja otsuste kvaliteedi parandamiseks

Tegevuspõhine ja kliendikeskne juhtimisinformatsioon on mõeldud faktipõhiseks otsustamiseks, seega on käesoleva töö fookus juhtimisinformatsiooni rakendamisel juhtide otsustes. Juhtide otsustuskäitumise analüüsimisel ja hindamisel kasutati D. Kahnemani

kahesüsteemset lähenemisviisi. Kvalitatiivses juhtumiuuringus osalesid kaheteistkümne riigi- ja avalik-õigusliku asutuse tippjuhid. Intervjuu küsimuste vastustest teeb autor järgnevad järeldused juhtimisinformatsiooni rakendamise kohta juhtide otsustes.

1) Riigiasutuste juhtide teadlikkus tegevuspõhise juhtimisinformatsioonist.

- a) Juhtide hulgas pole selgust tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise eesmärgist, otstarbest ja mõjust avalike teenuste osutamisele. Kõik juhid on teadlikud eesmärgist luua riigiasutustes valmisolek üleminekuks tegevuspõhisele eelarvestamisele.
- b) Enamikel juhtidest puuduvad tegevuspõhise juhtimise ja juhtimisinformatsiooni rakendamise kohta sügavamad teadmised, samas on mõnel juhul ABC süsteemidega töötamise praktiline kogemus. Teadmiste puudulikkus võib mõjutada tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise kvaliteeti.

2) Riigiasutuste juhtide teadlikkus kliendikesksest juhtimisinformatsioonist.

- a) Juhid määratlevad klienti ja kliendikesksest informatsiooni erinevalt. Klient on pigem abstraktne ja üldine „Eesti inimene“. Kliendikeskseks peetakse erinevat informatsiooni (rahuolu, kaebus, uuring teenuse mõju kohta). Autori arvates on see seotud erinevustega avalike teenuste defineerimisel ja kliendikesksuse puudumisega riiklikes eesmärkides.
- b) Juhid hindavad kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist otsustes oluliseks ja ajas progresseeruvaks. Enamike juhtide jaoks on kliendikesksus pigem juhi missioon.

3) Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamine strateegilistes ja operatiivsetes otsustes riigiasutuste juhtide hinnangutes.

- a) Kuigi juhid on enamike avalike teenustega seotud strateegiliste (teenuse loomine, lõpetamine, arendamine, disainimine) ja operatiivsete otsuste (teenuse mahu muutmine, protsesside tõhustamine) tegemisel iseseisvad, mõjutab tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamist otsustes arusaamine selle informatsiooni otstarbest ja teadlikkus tegevuspõhisest juhtimisest.
- b) Mitmed juhid ei pea tegevuspõhist kulu- ja eelarvestamist ning sealt saadud informatsiooni juhi tööriistaks. Autor järeldab, et tegevuspõhist juhtimisinformatsiooni pigem ei nähta strateegiliste ja operatiivsete otsuste sisendina.

- c) Juhid defineerivad avalikku teenust erinevalt. Erinev arusaamine teenusest mõjutab teenuse kulumodelit ja võib anda riigi vaates ebaõige pildi avaliku teenuse kuludest ja tegevustest.
- d) Tegevuspõhises kulu- ja eelarvestamises nähakse ohtu teenuste edasisele arendamisele põhjusel, et see kinnistab tänase teadmise teenustest ja selle kuludest.
- e) Juhtimisinformatsiooni kasutamist kulumodelis mõistetakse erinevalt või kaeldakse selle rakendamise vajalikkuses avalike teenustega seotud otsustes. Autori arvates on punktides 3 d) ja 3 e) toodud järeldused seotud teadmiste puudulikkusega tegevuspõhise juhtimisest ja tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni eesmärgi ja otstarbe ebaselgusest.

4) Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine strateegilistes ja operatiivsetes otsustes riigiasutuste juhtide hinnangutes.

- a) Kliendikesksus selgesõnalise mõõdetava eesmärgina ei kajastu riiklikes strateegilistes eesmärkides ja strategiadokumentides. Suur osa juhte väitsid, et ükski riiklik dokument ei nõua juhtidelt kliendikeskse informatsiooni otsustes rakendamist. Kui riiklik tellimus kliendikesksusele puudub, on kliendikeskse informatsiooni otsustes rakendamine vabatahtlik ja juhuslik. Sellisel juhul on juhuslik kliendi ressursi (nt toimingule kuuluva aja) säästmine riigiasutusega suhtlemisel.
- b) Juhtide erinev arusaamine kliendist ja kliendikesksest informatsioonist mõjutab informatsiooni kasutamist asutuse strateegilistes ja operatiivsetes otsustes. Kliendikeskset juhtimisinformatsiooni arvestatakse juhtide hinnangutes üldiselt strateegilistes otsustes (eesmärkide seadmine, ressursside kavandamine) ja operatiivsetes otsustes (teenuse kvaliteediküsimused, kliendi rahulolu teenusega). Mõned juhid on alustamas klientide ja partnerite struktuuri loomist ja nendega suhete juhtimist, mis loob eeldused kliendikeskse informatsiooni süsteemsemaks kasutamiseks strateegilistes otsustes. Kui puudub riiklik tellimus kliendikesksusele, on informatsiooni otsustes rakendamine autori arvates juhuslik, vabatahtlik.
- c) Asutuste juhtkondade kliendikesksust peetakse juhtide hinnangutes üldiselt kõrgeks, kuid kliendikesksust ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni tähendust otsustele mõistetakse erinevalt. Enamik juhte peab kliendikeskseks seda kui riigiasutus jätkab seniseid tegevusi kliendi jaoks. Mõne juhi arvates tuleb kliendikeskse juhtimisinformatsiooni tähendus ümber mõtestada, muutes kliendikesk-

suse riiklikuks strateegiliseks eesmärgiks, mis annab võimaluse asutuse tulemus- ja finantsmõõdikud välja töötada kliendist lähtuvalt.

5) Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamine asutuse otsustusprotsessis riigiasutuste juhtide hinnangutes.

Uuringus osalenud riigiasutustes toimub ettevalmistus üleminekuks tegevuspõhisele eelarvestamisele. Sellest tulenevalt puudub võimalus hinnata tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamist asutuse otsustusprotsessi erinevates etappides. Autori arvates mõjutab tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni otsustusprotsessis rakendamist juhtide teadlikkus sellest, juhtimisinformatsiooni otstarbe ebaselgus.

6) Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine asutuse otsustusprotsessis riigiasutuste juhtide hinnangutes.

Kliendikeskse informatsiooni asutuse otsustusprotsessis rakendamine on vabatahtlik ja juhuslik. Autori arvates ei kohusta kliendikesksuse puudumine riikliku eesmärgina juhte kliendikesket informatsiooni otsustusprotsessi erinevates etappides (PDCA ringis) süsteemselt koguma ja otsustes rakendama.

7) Riigiasutuste juhtide otsustuskäitumise hindamine D. Kahnemani mudeli järgi.

Juhid teevad otsuseid nii ratsionaalsel kui irratsionaalsel moel. Irratsionaalses otsustuskäitumises leidis *Süsteemile 1* omaseid väljendusi nagu küsimuste lihtsustamine, liigne üldistamine, liigne enesekindlus, ebapiisavad argumendid. Ratsionaalses otsustuskäitumises leiti *Süsteemile 2* omast argumenteerimist, põhjendamist. Töö autori arvates mõjutab otsuste argumenteerimist juhtide teadlikkus tegevuspõhisest ja kliendikesksest juhtimisinformatsioonist.

Järeldustest tulenevalt teeb autor järgnevad ettepanekud tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni ja otsuste kvaliteedi parandamiseks. Ettepanekud tehakse asutuse ja ministeeriumi tasandile.

1) Ettepanekud ministeeriumi tasandile.

- a) Rahandusministeerium võiks täpsustada tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise eesmäärke ja otstarvet strateegiliste ja operatiivsete otsuste tarbeks.
- b) Rahandusministeerium võiks viia omavahel kooskõlla avaliku teenuse määratlemise ja teenuse kulumudeli väljatöötamise. See võimaldaks tagada avalike teenuste ja teenuste kuluinformatsiooni võrreldavuse riigi tasandil.

- c) Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus võiks fookusseerida koolitus- ja arendustegevuse tegevuspõhise kulu- ja eelarvestamise õpetamisele juhtidele. Põhjalikud teadmised tegevuspõhisest juhtimisest loovad eeldused tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni ja otsuste kvaliteedi parandamiseks.
- d) Riigikantselei võiks täpsustada hea praktika dokumentides kliendi ja huvigrupi mõistet ning nende kaasamise eesmärgi kliendi/huvigrupi ja riigiasutuse vaatepunktist.
- e) Ministeeriumid võiksid kaaluda riiklikes dokumentides kliendikesksuse eesmärgistamist. See loob autori arvates eelduse kliendikeskse organisatsioonikultuuri tekkeks ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni otsustes rakendamiseks riigiasutustes.

2) Ettepanekud riigiasutuste juhtidele.

- a) Korraldada tegevuspõhise juhtimise süvendatud õpetamist erineva tasandi juhtidele. Teadlikkuse kasvatamise kaudu luuakse autori arvates eeldused tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni kvaliteetseks rakendamiseks otsustes ja otsustusprotsessis.
- b) Juhtida kliendikeskse organisatsioonikultuuri loomist. See loob autori arvates eeldused kliendi väärtustamiseks ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni muutmiseks asutuse otsuste ja otsustusprotsessi osaks.
- c) Õppida teadvustama ratsionaalset ja irratsionaalset otsustuskäitumist. Selle kaudu on võimalik parandada juhtimisotsuste kvaliteeti, treenides ratsionaalset otsustuskäitumist läbi juhtimisinformatsiooni argumenteeritud rakendamise.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on hinnata tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist riigiasutuste juhtide otsustes ja teha ettepanekuid juhtimisinformatsiooni ja otsuste kvaliteedi parandamiseks. Tegevuspõhine ja kliendikeskne juhtimisinformatsioon on mõeldud faktipõhiseks otsustamiseks, seega on töö fookuses juhtimisinformatsiooni rakendamine juhtide otsustes. Magistritöös soovitakse leida lähenemisviise juhtimisinformatsiooni ja juhtide otsustuskäitumise lõimimiseks.

Tegevuspõhise kulujuhtimise ja eelarvestamise rakendamine on osa avaliku sektori pikaajalisest reformist, millega soovitakse parandada finantsjuhtimise kvaliteeti kogu avalikus sektoris. Järgnevatel aastatel plaanitakse luua valmisolek üleminekuks tegevuspõhisele eelarvestamisele alates 2020. aastast. Rahandusministeeriumi strateegilise planeerimise ja finantsjuhtimise käsiraamatus tuuakse välja tegevuspõhise eelarvestamise eelised traditsioonilise eelarvestamise ees. Võrreldes traditsioonilise eelarvestamisega annab tegevuspõhine eelarvestamine võimaluse suurendada avaliku sektori finantsjuhtimise läbipaistvust, keskenduda tegevuste lõppeesmärgile, siduda kulud strateegiliste eesmärkide, arengukavade, programmide ja teenustega, luues juhtidele täiendavad hoovad argumenteeritud otsuste tegemiseks. Töös käsitletakse tegevuspõhisest kulu- ja eelarvestamisest saadavat informatsiooni tegevuspõhise juhtimisinformatsioonina, millel on juhtimise kvaliteedi mõjutajana avalikus sektoris oluline roll.

Riigiasutused peaksid oma tegevusega looma kodanikele väärtust, seega on tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni kõrvale toodud kliendiga seotud informatsiooni (töös nimetatud kliendikeskne juhtimisinformatsioon) arvestamine avaliku sektori asutuste otsustes. Kuna tegevuspõhine juhtimisinformatsioon on mõeldud argumenteeritud, faktipõhiste otsuste tegemiseks, analüüsitakse töös riigiasutuste juhtide ratsionaalset ja irratsionaalset otsustuskäitumist, kasutades selleks peamiselt D. Kahnemani kahe süsteemset otsustuskäitumise mudelit. Töös käsitletakse otsustamist avaliku sektori asutuse tasandil.

Teoreetiline osa koosneb kolmest peatükist, millest igaüks jaguneb kolmeks alapeatükiks. 1. peatükk käsitleb tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamist avaliku sektori otsustes, 2. peatükk kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist avaliku sektori otsustes. 3. peatükk konstrueeritakse teoreetiline raamistik otsustuskäitumisele ratsionaalsest ja irratsionaalsest otsustuskäitumisest lähtuvalt. Juhtide otsustuskäitumise hindamisel kasutatakse peamiselt D. Kahnemani kaheüsteemset otsustuskäitumise mudelit. Teoreetilise osa peatükid on üles ehitatud sarnase loogika alusel. Kõigepealt käsitletakse juhtimisinformatsiooni rakendamise seaduspärasusi, seejärel avaliku sektori erisusi ja lõpuks juhtimisinformatsiooni rakendamist avaliku sektori asutuse otsustes. 3. peatükis, mis käsitleb juhtide otsustuskäitumist, kirjeldatakse kõigepealt otsustuskäitumise seaduspärasusi, seejärel D. Kahnemani kaheüsteemset otsustuskäitumise mudelit, viimases alapeatükis luuakse teoreetiline raamistik juhtimisinformatsiooni rakendamiseks otsustamisel D. Kahnemani mudelit kasutades. Teooria raamistiku loomisel kasutatakse peamiselt R. S. Kaplani, R. Cooperi, E. K. Oseifuahi, G. Cokinsi, N. Modici, P. Ahlströmi, M. Hammeri, D. Meyeri käsitlusi. Tegevuspõhise juhtimise kriitika esitatakse läbi piirangute teooria (*Theory of Constraints*). Tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamist otsustes analüüsitakse avaliku sektori asutuses läbi PDCA. Kliendikesksust avalikus sektoris esitatakse peamiselt M. Freemani, J. Alfordi ja M. Hammeri seisukohtadele tuginedes, kliendikesksuse seotust kuluefektiivsusega analüüsitakse N. Dean Meyeri uuringute abil. Töös tuuakse Eesti kõrvale Austraalia riigi huvigrupipoliitika põhimõtteid, mis on autori arvates selged ja üheselt mõistetavad.

Empiiriline osa koosneb viiest peatükist. Peatükk 2.1. kirjeldatakse uuringu metoodikat. Magistritöö eesmärgi täitmiseks valiti uurimismeetodiks kvalitatiivne juhtumiuuring, mis võimaldab otsustamist käsitleda süvitsi juhi arusaamisest ja praktilisest kogemusest lähtuvalt. Valimi moodustasid 12 riigiasutuse ja avalik-õigusliku asutuse tippjuhid, kellega viidi läbi fokusseeritud intervjuud. Fokusseeritud intervjuu võimaldab küsida fakte vastaja seniste otsuste kohta. Juhul kui vastaja ei oska oma otsuse kohta fakte, argumente, seoseid, põhjendusi tuua, järeldatakse töös, et ta neid otsuses pole teadlikult arvestanud. Lisaks fokusseeritud intervjuudega kogutud faktidele kasutati töös ka poolstruktureeritud ja valikvastustega küsimustiku vastuseid ning riigiasutuste dokumente. Intervjuu küsimustiku testimiseks kasutas autor pilootgrupi abi. Uuringus osalejatele võimal-

datakse uurimistulemustega tutvumine sellisel moel, nagu nad intervjuu käigus soovisid. Intervjuud lindistati, lindistuste alusel koostati intervjuudest sõnasõnalised üleskirjutised. Intervjuude kokkuvõtteid magistritööle ei lisata.

Empiirilise osa järgnevates peatükkides analüüsitakse uuringu tulemusi. Uuringuga koguti andmeid juhtide valmisoleku kohta rakendada otsustes juhtimisinformatsiooni, juhtide iseseisvust otsustamisel, otsustuste faktipõhiseid argumente ja intuiitivseid hinnanguid ning muid otsuste kvaliteedi näitajaid. Juhtide valmisoleku all uuriti peamiselt juhtide teadlikkust tegevuspõhisest juhtimisest ja juhtimisinformatsioonist, arusaamist kliendist, kliendikesksusest ja kliendikesksest juhtimisinformatsioonist. Juhtide iseseisvus avalike teenustega seotud otsuste tegemisel on eelduseks juhtimisinformatsiooni otsustes rakendamiseks.

Empiirilise osa viimases peatükis esitatakse järeldused uuringust ja esitatakse ettepanekud juhtimisinformatsiooni ning otsuste kvaliteedi parandamiseks. Uuringust saab järeldada, et osalenud juhid on teadlikud sellest, et riigiasutustel peab olema valmisolek tegevuspõhiseks eelarvestamiseks, kuid tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise eesmärk ja otstarve pole juhtide hulgas üheselt mõistetavad. Esines arvamusi, et tegevuspõhine eelarvestamine ja sealt tulenev juhtimisinformatsioon juhti ei puuduta ega aita kaasa kvaliteetsemale juhtimisele. Tegevuspõhist kulu- ja eelarvestamist enamik juhte süvitsi õppinud ei ole, samas on mõnel juhul sellega töötamise praktiline kogemus. Mõne juhi arvates ei tohiks riigiasutuse poolt loodavaks väärtuseks olla vähem kulusid, vaid kodanike vastutuse võtmisele kaasa aitamine, ettevõtjate konkurentsivõime kasvatamine. See peaks kajastuma riigiasutuste kliendikesksetes eesmärkides ja mõõdikutes. Klienti ja kliendikeskset juhtimisinformatsiooni mõistetakse asutustes erinevalt. Enamike juhtide jaoks on klient abstraktne ja üldine „Eesti inimene“. Avalikku teenust defineeritakse erinevalt, mis võib anda kulumudelile erineva sisu. Kuna keskkond muutub kiiresti, peeti teenustest lähtuva kulumudeli väljatöötamist avalike teenuste arengut takistavaks teguriks, sest ta kinnistab tänase arusaamise teenustest. Juhid soovivad olla kliendikesksed, kuid nende tööd sellest lähtuvalt ei hinnata. Kui ootus kliendikesksusele pole riigiasutuste jaoks üheselt mõistetavalt väljendatud ja riiklikult eesmärgistatud, on kliendikeskse informatsiooni rakendamine otsustes juhuslik. Juhid peavad kliendi survet avalikule sektorile paratamatuks ja ajas progresseeruvaks, samas omab kliendikesksus juhtide jaoks erinevaid tähendusi. Enamike juhtide arvates tähendab

kliendikesksus riigiasutuse poolt talle pandud ülesannete täitmist, millele kodanik saab kaasa aidata. Mõne juhi jaoks on kliendikesksus mõtteviis, kliendikesksusest peavad lähtuma riigiasutuse tulemus- ja finantsmõõdikud. Juhid on otsustuskäitumises nii ratsionaalsed kui irratsionaalsed. ABM juhtimise loogika valdamine ja tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes võimaldab treenida argumenteerimisoskust ja mõjutada otsuste kvaliteeti.

Järeldustele tuginedes teeb autor ettepanekuid juhtimisinformatsiooni ja otsuste kvaliteedi parandamiseks riigiasutuse ja ministeeriumi tasandile. Rahandusministeeriumile tehakse ettepanek täpsustada tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamise eesmäärke ja otstarvet strateegiliste ja operatiivsete otsuste tarbeks. Autor teeb ettepaneku viia kooskõlla avaliku teenuse määratlemine ja teenuse kulumudeli väljatöötamine. Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskusele teeb töö autor ettepaneku fookusseerida juhtide koolitused tegevuspõhise kulu- ja eelarvestamise õpetamisele. Riigikantselei võiks täpsustada hea praktika dokumentides kliendi ja huvigrupi mõistet ning nende kaasamise eesmäärke kliendi/huvigrupi ja riigiasutuse vaatepunktist. Ministeeriumid võiksid kaaluda riiklikes dokumentides kliendikesksuse eesmärgistamist. See loob autori arvates eeldused kliendikeskse organisatsioonikultuuri tekkeks ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni otsustes rakendamiseks. Riigiasutustele tehakse ettepanek korraldada erineva tasandi juhtidele tegevuspõhise juhtimise ja juhtimisinformatsiooni rakendamise süvendatud õpetamine. Autori arvates võiksid riigiasutused juhtida kliendikeskse organisatsioonikultuuri loomist. See loob eeldused kliendi väärtustamiseks ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni muutumiseks asutuse otsustusprotsessi osaks. Juhid võiksid õppida teadvustama ratsionaalset ja irratsionaalset otsustuskäitumist, treenides ratsionaalset otsustuskäitumist juhtimisinformatsiooni argumenteeritud rakendamisel.

Lõpetuseks soovin tänada kõiki uuringus osalenud riigiasutuste juhte, kes leidsid aega intervjuudeks ja lubasid oma seisukohti käesolevas töös kasutada. Siirad tänusõnad juhendajatele dotsent Kertu Läätslele ja emeriitprofessor Mare Porgile väärtuslike näpunäidete, kaasaelamise ja heatahtlikkuse eest!

VIIDATUD ALLIKAD

1. Activity-Based Cost Management in the Public Sector, SAS White Paper, 2006, 29 p.
[<http://www.bing.com/search?q=1.%09Activity+Based+Cost+Management+in+the+Public+Sector,+2006.+SAS+White+Paper.&src=IE-TopResult&FORM=IETR02&conversationid>]. 27.03.2017.
2. **Alford, J.** Defining the Client in the Public Sector: a social-exchange perspective. Public Administration Review, Melbourne, May/June 2002, Vol. 62, Iss. 3, pp. 337-346.
3. **Aro, T.** Terviseamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjuueeritud 08.02.2017 Tallinnas
4. **Anthony, N. R., Govindarajan, V.** Management control systems. Ninth edition, Boston: 1998, 869 p., pp. 436-437.
5. **Ariely, D.** Irratsionaalne inimene. Tallinn: Hermes, 2011, 258 lk.
6. **Avalike teenuste korraldamise roheline raamat.** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2013, 19 lk.
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_korraldamise_roheline_raamat.pdf]. 27.03.2017.
7. **Cokins, G.** Activity-Based Cost Management in the Public Sector: Multiple Stage ABC/M Approach. IFAC, Global Knowledge Gateway, Performance & Financial Management . 2015. [<https://www.ifac.org/global-knowledge-gateway/performance-financial-management/discussion/activity-based-cost-management>]. 27.03.2017.
8. **Haava, M-E.** Intuitsiooni kasutamine otsustamisel. TÜ ettevõtetmajanduse instituut, 2013, 83 lk. (magistritöö)
9. **Hansen, S. C.** A Theoretical Analysis of the Impact of Adopting Rolling Budgets, Activity-Based Budgeting and Beyond Budgeting – The European

- Accounting Review, Vol. 20, No 2, pp. 289-319, 2011.
[https://www.researchgate.net/publication/227613951_A_Theoretical_Analysis_of_the_Impact_of_Adopting_Rolling_Budgets_Activity-Based_Budgeting_and_Beyond_Budgeting]. 27.03.2017.
10. **Flyvbjerg, B.** Five Misunderstandings About Case Study Research. *Qualitative Inquiry*, April 2006, Vol. 12, No: 2, pp. 219-245.
 11. **Freeman, E.** Stakeholder Theory of the Modern Corporation, 2001.
[<http://stakeholdertheory.org/team/r-ed-freeman/>]. 19.04.2017
 12. **Fryer, K., Antony, J., Ogden, S.** Performance management in the public sector. - *International Journal of Public Sector Management*, 2009, Vol. 22, Iss: 6, pp. 478-498.
[<http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/09513550910982850>]. 22.05.2016.
 13. **Geri, N., Ronen, B.** Relevance lost: the rise and fall of activity-based costing. *Human System Management* 24, 2005, pp. 133-144.
[<http://m.boazronen.org/PDF/Relevance%20Lost%20-%20The%20Rise%20and%20Fall%20of%20Activity%20Based%20Costing.pdf>]. 27.03.2017.
 14. **Goldratt, M. E.** Eesmärk. Goldratt Baltic Network, 2007, 271 lk.
 15. **Halliste, I.** Veterinaar- ja toiduamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjuueeritud 03.02.2017 Tallinnas
 16. **Hammer, M.** Deep Change: How operational innovation can transform your company. – *Harvard Business Review*, 2004, April, pp. 1-21.
[<https://hbr.org/2004/04/deep-change-how-operational-innovation-can-transform-your-company>]. 15.05.2016.
 17. **Hammer, M.** The Process Audit. - *Harvard Business Review*, 2007, April, pp. 1-13. [<https://hbr.org/2007/04/the-process-audit>]. 10.05.2016.
 18. **Helm, M.** Maksu- ja Tolliamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjuueeritud 12.01.2017 Tallinnas
 19. *Improving Cost Management in the Public Sector.* Oracle, 2011, 3 p.
[<http://www.oracle.com/us/solutions/ent-performance-bi/hpcm-public-sector-brief-316018.pdf>]. 27.03.2017.

20. **Kaasamise hea tava**, Riigikantselei, 2014.
[<https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava>]. 27.03.2017.
21. **Kahneman, D.** Kiire ja aeglane mõtlemine. Tallinn: Tänapäev, 2013, 460 lk.
22. **Kaplan, S. N., Cooper, R.** Kulu ja tulemus. Tallinn: Fontese Kirjastus, 2002, 408 lk.
23. **Karelaia, N.** How Mindfulness Improves Decision-Making. - Forbes, 2014.
[<https://www.forbes.com/sites/insead/2014/08/05/how-mindfulness-improves-decision-making/#67e1bf0d728b>]. 17.10.2016.
24. **Karelaia, N., Reb, J.** Improving Decision Making through Mindfulness. Cambridge University Press, 2014, 37 p.
25. **Klein, G.** Intuitsioon. Äripäev, 2005, 364 lk.
26. **Kulumudeli koostamise juhend**. Rahandusministeerium, 2016, 17 lk.
[<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFPbnxIZWxhcjZlanVoZW5kfGd4OjQ2MzE5MTdlN2QyYzliZGI>]. 27.03.2017
27. **Laev, J.** Häirekeskus, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjuueeritud 30.01.2017 Tallinnas
28. **Levitin, D. J.** Korrastatud mõistus. Äripäev, 2015, 587 lk.
29. **Liik, P.** Tegevuspõhised kuluarvestussüsteemid Eesti tootmisettevõtetes. TÜ ettevõtte majanduse instituut, 2014, 68 lk. (bakalaureusetöö)
30. **Lõpparuanne**. Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Riigikantselei, 2014, 160 lk.
[https://www.mkm.ee/sites/default/files/avalike_teenuste_uhtne_portfelli_juhtimine.pdf,2]. 10.05.2016
31. **Meyer, D. N.** Full cost maturity model. 2008. 77 p.
[<http://www.bing.com/search?q=Meyer+Full+cost+maturity+model&qs=n&form=QBRE&sp=-1&pq=meyer+full+cost+maturity+mode&sc=0-29&sk=&cvid=DE1FBCE54A0E4FBFBD3DD798CF1C8753>]. 11.05.2017
32. **Modic, N, Ahlström, P.** See on lean – tõhususe paradoksi lahendamine. Äripäev, 2016, 192 lk.
33. **Mätto, T., Sippola, K.** Cost Mangement in the Public Sector: Legitimation Behaviour and Relevant Decision Making. - Financial Accountability and

- Management, 2016, May, Vol. 32, Iss. 2, pp. 179-201.
[<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/faam.12085/full>]. 19.10.2016.
34. **Oopkaup, A.** Statistikaamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjueritud 31.01.2017 Tallinnas
 35. **Oseifuah, K. E.** Activity based costing (ABC) in the public sector: benefits and challenges. Problems and Perspectives in Management, 2014, Vol. 12, Iss. 4, pp. 581-588.
[http://businessperspectives.org/journals_free/ppm/2014/PPM_2014_04cont2_Oseifuah.pdf]. 13.05.2016.
 36. **Paas, T.** Infosüsteemi alused. Tartu Ülikool, 1991, 101 lk.
 37. **Penman, D.** Can mindfulness really enhance problem solving and decision making. 2016, 23.03.2017 [<http://franticworld.com/can-mindfulness-really-enhance-problem-solving-and-decision-making/>] 27.03.2017.
 38. **Priks, A.** Protsesside parendamise meetodite rakendamine Eesti valitsusasutustes. TTÜ ärikorralduse instituut, 2015, 145 lk. (magistritöö)
 39. **Pärl, Ü.** Understanding the role of communication in the management accounting and control process. Tampere Ülikool, 2012, 222 lk. (dokoritöö)
 40. **Pykett, J., Lilley, R., Whitehead, M., Howell, R., Jones, R.** Mindfulness, Behaviour Change and Decision Making.
[http://www.sps.ed.ac.uk/staff/sociology/rachel_howell/Mindfulness_Behaviour_Change_and_Decision_Making_Final_Report.pdf]. 19.10.2016.
 41. **Saar, M.** Tulemuspõhise eelarvestamise rakendamine Elva Linnas. TÜ majandusteaduskond, 2016, 93 lk. (magistritöö)
 42. **Sauk, P.** Maanteeamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjueritud 25.01.2017 Tallinnas
 43. **Raie, S.** Muinsuskaitseamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjueritud 26.01.2017 Tallinnas
 44. **Riigi eelarvestrateegia 2017-2020.** Rahandusministeerium, 2016, 125 lk.
[<http://www.fin.ee/doc.php?113861>]. 27.03.2017.
 45. **Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat.** Rahandusministeerium, 2014, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega 11.12.2014 nr 55, 39 lk. [<http://www.fin.ee/riigi-personalipoliitika>]. 7.03.2017.

46. **Ross, T.** Eesti Haigekassa, juhatuse esimees, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjueeritud 13.02.2017 Tallinnas
47. **Tamman, G.** Eesti tudengite arusaamad enda õnnelikkusest ja subjektiivsest heaolust. TÜ ühiskonnateaduste instituut, 2014, 52 lk.
48. **Tammearu, K.** Päästeamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjueeritud 06.02.2017 Tallinnas
49. **Uusma, S.** Tervikliku müügijuhtimise põhimõtted Elisa Eesti AS ärikliendiüksuse näitel. TÜ ettevõtte majanduse instituut, 2013, 78 lk. (magistritöö)
50. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2015-2019. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/303062015006>]. 27.03.2017.
51. **Vadi, M.** Organisatsioonikäitumine. Tartu: TÜ kirjastus, 1997, 410 lk.
52. **Vaher, E.** Politsei- ja Piirivalveamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjueeritud 23.02.2017 Tallinnas
53. **Varblane, T.** Traditsioonilise eelarvestamise kriitika ja alternatiivsete meetodite rakendamise vajadus. EMÜ Majandus- ja sotsiaalinstituut, 2015, 78 lk. (magistritöö)
54. **Viher, M.** Patendiamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjueeritud 10.02.2017 Tallinnas
55. **Veermäe, E.** Sotsiaalkaitseamet, peadirektor, intervjuu helisalvestuse ja üleskirjutusena, intervjueeritud 02.02.2017 Tallinnas
56. **Winter T.** Evidence for Mindfulness: A Research Summary for the Corporate Sceptic. 2016, 25 March. [<https://www.td.org/Publications/Blogs/Science-of-Learning-Blog/2016/03/Evidence-for-Mindfulness>]. 19.10.2016.
57. **Üksvärav, R.** Organisatsioon ja juhtimine. Tallinn, 1992, 367. lk

LISAD

Lisa 1. Intervjuu küsimustik

1. Asutuse üldised andmed

- 1.1. Mis on asutuse missioon?
- 1.2. Mitut avalikku teenust asutus osutab? Kas oskad teenuseid kiiresti vajadusel leida?
- 1.3. Palun defineeri avalikku teenust nii nagu sellest aru saad.
- 1.4. Palun too näide mõnest olulisemast asutuse teenusest. Mille järgi teenuse olulisust hindad?
- 1.5. Millised on kõige suuremate ressursikuludega teenused? Palun too näide.
- 1.6. Kui suur on asutuse 2017.a. eelarve? Missugune on asutuse kulude struktuur, kui suure osa moodustavad personalikulud? Mida Eesti inimene selle raha eest saab?
- 1.7. Kas räägite asutuses klientidest (klient-teenuse kasutaja) ja/või huvigruppidest (huvigrupp-teenuse osutamisest huvitatud või teenusest mõjutatud inimeste grupid)? Kes on asutuse teenuste peamised kliendid ja huvigrupid? Kui suur on orienteeruvalt asutuse klientide koguarv? Kas olete asutuses kliente ja huvigruppe segmenteerinud? Millistes otsustes olete segmenteerimist kasutanud?

2. Juhi iseseisvus avalike teenustega seotud otsuste tegemisel

- 2.1. Milliseid teenust puudutavaid otsuseid juhina iseseisvalt teha saad? Juhul kui vastus on „ei“, nimeta, kes (organisatsioon ja ametiisik) seda otsust teenuse kohta teeb? Juhul kui vastus on „jah“, milline oli teenusega seotud otsus, mida tegid?
 - 2.1.1. uut teenust luua või senist lõpetada; jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.2. teenust disainida; jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.3. teenuse osutamise mahtu muuta (suurendada või vähendada); jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.4. teenuste vahel ressursse ümber paigutada; jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.5. teenusesse investeerida või investeeringut muuta; jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.6. teenuse kvaliteedinõudeid muuta; jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.7. raiskavaid tegevusi teenuse protsessis vähendada jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.8. teenuse protsesse muuta; jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.9. teenust arendada (senisest efektiivsemaid IT lahendusi kasutusele võtta); jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.10. teenuse kulusid struktureerida; jah/ei; palun too konkreetne näide
 - 2.1.11. teenuse kulumudelit koostada või muuta; jah/ei; palun too konkreetne näide

- 2.1.12. kas saad veel teha mingeid teenust puudutavaid otsuseid, mida siin pole nimetatud? Nimeta see.
- 2.2. Milliseid teenusega seotud otsuseid tehakse alati tippjuhi, milliseid operatiivjuhtimise tasemel?
- 2.3. Palun hinda oma iseseisvust teenuste kuluotsuste tegemisel. 1 – vabadus ise seisvalt otsustada praktiliselt puudub, 2 - pigem ei saa kuluotsuseid iseseisvalt teha, 3 - pigem saan kuluotsuseid iseseisvalt teha, 4 - saan enamikke kuluotsuseid iseseisvalt teha, 5 - saan kõiki teenusega seotud kuluotsuseid iseseisvalt teha. Palun too näide

3. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes

- 3.1. Riigiasutustel peab olema valmisolek tegevuspõhiseks eelarvestamiseks alates 2020.aastast. Mis teil on tänaseks tehtud? Millised on 2017.a. eesmärgid? Kui palju loodad tegevuspõhisest eelarvestamisest tulu tõusvat?
- 3.2. Kas oled tegevuspõhist juhtimist (*activity-based management*) õppinud? Kas juhtkonna liikmed on seda õppinud? Kas oled tegevuspõhist kuluarvestust (*activity-based costing*) õppinud? Kas juhtkonna liikmed on seda õppinud? Kas asutuses on juhte tegevuspõhiseks eelarvestamiseks koolitatud?
- 3.3. Olukorra lahendamine. Valime ühe teenusega tehtud otsust. Millist kliendi- või huvigruppi otsus mõjutas? Millist kuluinformatsiooni otsustamisel kasutasid? Milline oli otsuse prognoositav sääst teenuse kasutajale? Milline oli otsuse prognoositav sääst asutusele? Kas tead, mida kliendi- ja huvigrupid selle otsuse peale ütlesid? Mida selle teadmiseга tegid? Kuidas otsus oli seotud asutuse strateegilise eesmärgiga? Kas otsustamiseks vajaminev juhtimisinformatsioon erineb strateegiliste ja operatiivsete otsuste puhul. Palun selgita, kuidas erineb.
- 3.4. Olukorra lahendamine. Valime sama teenusega tehtud otsuse. Palun hinda, millist alltoodud juhtimisinformatsiooni otsuse jaoks vajasid. Palun hinda igat informatsiooni eraldi järgmist skaalat kasutades: 1 - ei ole oluline, ei arvesta üldse; 2 - vahel arvestan, vahel mitte; 3 - võtan arvesse koos ülejäänud informatsiooniga, kuid mitte kunagi eraldi; 4 - võtan arvesse koos ülejäänud informatsiooniga, vahel iseseisvalt; 5 - arvestan alati, otsuse tegemisel ülioluline
 - 3.4.1. piirkonna elanike demograafiline analüüs _____
 - 3.4.2. piirkonna ettevõtluse areng ja arengu iseloom _____
 - 3.4.3. teenusest kasusaajate arv _____
 - 3.4.4. teenuse mõju analüüs _____
 - 3.4.5. teenuse prognoositav mõju muutus _____
 - 3.4.6. teenuse klientide või huvigruppide ootused _____
 - 3.4.7. teenuse mahu muudatusega seotud kulud _____
 - 3.4.8. teenuse senised kulud kokku _____
 - 3.4.9. teenuse osutamise senised tegevuskulud kululiikide lõikes _____
 - 3.4.10. teenuse kulude prognoos peale muudatust _____
 - 3.4.11. teenuse osutamise prognoos kululiikide lõikes _____
 - 3.4.12. lisainvesteeringu vajadus _____
 - 3.4.13. lisainvesteeringu katteallikad _____
 - 3.4.14. seotud (tugi)teenustele prognoositav lisakulu _____
 - 3.4.15. muu informatsioon (milline) _____
- 3.5. Kas vajad iga teenuse puhul otsustamiseks erinevat juhtimisinformatsiooni? Palun too näide

- 3.6. Kuidas (milliste kriteeriumide järgi) peaks klient aru saama, et tegevuspõhine kuluarvestus töötab tema huvides?
- 3.7. Kas juht peab avalike teenuste osutamisel hoidma rahalist ja kliendi vaadet tasakaalus? Jah/ei. Palun põhjenda valikut.

4. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes

- 4.1. Kas mõni riiklik dokument nõuab asutuse juhilt avalike teenuste osutamise kliendi ootuste teadmist ja võimalusel sellega arvestamist? Jah/ei. Milline dokument? Kuidas ta seda nõuab?
- 4.2. Kliendi mõju asutuse otsustusprotsessile 4-sel skaalal?
 - 4.2.1. Milline on kliendi mõju asutuse eesmärkide seadmisele? 1 – ei mõjuta üldse 2 – pigem ei mõjuta, 3 – pigem mõjutab, 4 – mõjutab väga oluliselt. Palun too näide
 - 4.2.2. Milline on kliendi mõju ressursside planeerimisele? 1 – ei mõjuta üldse, 2 – pigem ei mõjuta, 3 – pigem mõjutab, 4 – mõjutab väga oluliselt. Palun too näide
 - 4.2.3. Milline on kliendi mõju teenuste kvaliteedi väljatöötamisele? 1 – ei mõjuta üldse, 2 – pigem ei mõjuta, 3 – pigem mõjutab, 4 – mõjutab väga oluliselt. Palun too näide
- 4.3. Kas juhiks olemise ajal on kliendi mõju asutuse otsustusprotsessile muutunud? Kuidas?
- 4.4. Kuidas sinu arvates muutub kliendi mõju asutuse otsustusprotsessile 5 aasta perspektiivis. Miks nii arvad?
- 4.5. Palun vali, milline neist käitumistest sobib asutuse juhtkonna kliendi/huvigrupi kesksust kõige enam iseloomustama. 1 - töötame seadusest lähtuvalt, eeldan, et seaduses on klient arvestatud, 2 - pigem lähtume üldiselt teadaolevatest kliendi huvidest, 3 - teatud kindlate teenuste puhul küsime kliendi ootusi ja teenusele tagasisidet, 4 - küsime enamike teenuste puhul kliendi ootusi ja võimalusel arvestame nendega, 5 - kliendile väärtuse loomine ja selle mõõtmine igapäevatoos on tavapärane. Palun too konkreetne näide oma valiku selgitamiseks.
- 4.6. Olukorra lahendamine. Ajalehes ilmub kriitiline artikkel ühe teie asutuse teenuse kohta. Kirjutis räägib näiteks sellest, kuidas mõne piirkonna inimestele on teenuse kättesaadavus aeganõudev ja rahaliselt kulukas või on ootused teenuse kvaliteedile täiesti erinevad asutuse omast. Artiklis on välja toodud ka selle piirkonna inimeste peamised ootused teenusele.
 - 4.6.1. Kas sul on sellist juhust olnud? Palun too näide, millist teenust puudutas.
 - 4.6.2. Mida juhina konkreetselt tegid? Milline sai otsus kliendi jaoks? Milline sai otsus asutuse jaoks?
 - 4.6.3. Kuidas selles olukorras käitusid? Vali üks kõige enam sobivast käitumisest. 1 – loodan et asjad lahenevad, teema vaibub, 2 - uurin kõrgemate juhtide seisukohti, 3 - selgitan meedias, miks asutusel on vaja just niimoodi teenust osutada, 4 - kogun täiendavat informatsiooni võimaluste kohta otsust muuta, 5- kohtun teenuse klientide/huvigruppide esindajatega ja leiame koos lahenduse.
- 4.7. Milliste otsuste tegemisel tavaliselt kliente või huvigruppe kaasad? Palun too konkreetne näide teenusega seotud otsuste kohta
 - 4.7.1. teenuse loomisel või lõpetamisel – jah/ei/mõnikord
 - 4.7.2. teenuse mahtude määramisel – jah/ei/mõnikord
 - 4.7.3. teenuse kvaliteeditaseme määramisel – jah/ei/mõnikord
 - 4.7.4. teenuse arendamisel – jah/ei/mõnikord
 - 4.7.5. protsesside muutmisel – jah/ei/mõnikord

4.7.6. muu (nimeta see)_____

5. Juhi otsustuskäitumise iseloomulikud jooned

5.1. Mis iseloomustab sinu otsustuskäitumist kõige enam 5-sel skaalal, kus 1 - mitte kunagi või peaaegu mitte kunagi; 2 - pigem harva, mõni kord poolaastas; 3 - vahetevahel, mõni kord kvartalis; 4 - tihti, regulaarselt; 5 - alati või peaaegu alati. Palun hinda igat karakteristikut eraldi ja too näiteid

5.1.1. kiirete järelduste tegemine_____

5.1.2. lihtsate lahenduste otsimine_____

5.1.3. erinevate otsuste vahel seoste otsimine _____

5.1.4. otsuse mõjude otsimine _____

5.1.5. ajasurve otsustamisel _____

5.1.6. matemaatiliste arvutuste tegemine_____

5.1.7. tasuvusanalüüsile orienteerumine _____

5.1.8. valdkonna spetsialisti arvamusele tuginemine_____

5.1.9. teiste juhtkonna liikmete arvamusele tuginemine_____

5.1.10. minu jaoks autoriteetsete inimeste arvamusele tuginemine_____

5.1.11. muu, nimeta see _____

Lisa 2. Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamine riiklikus planeerimises

Tabel. Tegevuspõhine informatsioon riiklikus strateegilises planeerimises

Riiklikud planeerimistasandid, arengudokument, jõustaja	Riikliku planeerimistasandi olemuse selgitus	Tegevuspõhise juhtimisinformatsiooni rakendamine riiklikus planeerimisprotsessis
Tulemusvaldkond, tulemusvaldkonna arengukava (edaspidi TVA), kinnitab valitsus	Tulemusvaldkonnad on määratud riigieelarvestrateegias, nende sisu nõuded määratakse kindlaks seadusega. TVA-s määratakse terviklikult ühe või mitme tulemusvaldkonna üldeesmärk, alaeesmärgid ja nende mõõtmist võimaldavad mõõdikud ning poliitikainstrumendid, mille kaudu seatud eesmärgid plaanitakse saavutada. TVA kindla alaeesmärgi saavutamisele on suunatud programm.	Seosed strateegilise planeerimise ja eelarve vahel luuakse ühiselt kasutatavate arvestusobjektide kaudu. Alaeesmärgi saavutamise maksumus kujuneb läbi programmi eelarve.
Programm, programmi dokument, kinnitab minister	Määratakse tulemusvaldkonna alaeesmärgi saavutamisele suunatud meetmed, mõõdikud, tegevused ja rahastamiskava. Finantsplaan koostatakse aastaks	Programmi eelarve koostatakse valitsemisala tegevuspõhise eelarve põhimõtteid järgides Programmi koostamisel lähtutakse asutuse teenustest
Meede, programmi dokument, kinnitab minister	Programmi osa, mis aitab saavutada tulemusvaldkonna alaeesmärgi	Meetme eelarve on osa programmi eelarvest.
Programmi tegevus, programmi dokument, kinnitab minister	Programmi tegevused on aluseks teenuste planeerimisel. Asutuse teenused koonduvad programmi nii, et ühe programmi tegevusega on seostatud üks teenus.	Riigieelarve kinnitatakse programmide lõikes. Tegevuspõhise eelarve puhul peavad programmid hõlmama kõiki valitsemisala eelarvevahendeid.
Teenus, asutuse tegevuskava ja tegevuspõhine eelarve	Juhtimisvahend asutuses. Teenus sisaldab tegevusi ja selleks kuluvaid ressursse. Teenus on seotud programmi ühe tegevusega.	Tegevuspõhise eelarve lahutamatu osa on kulumudel, mis kajastab otseste ja kaudsete kulude jaotust teenustele ja programmi tegevustele, muutusi jaotuses võrreldes eelmise perioodiga, kulude jaotamise käituredid ja selgitusi käituredite määramise kohta ning kulude programmides kajastamise põhimõtte kirjeldusi.

Allikas: autori koostatud RM materjalidele tuginedes (RM koduleht 2017)

Lisa 3. Kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine riiklikus planeerimises

Tabel. Kliendikeskne informatsioon riiklikus strateegilises planeerimises

Riiklikud planeerimistasandid	Riikliku planeerimistasandi selgitus	Kliendi osalemine riiklikus planeerimisprotsessis
Tulemusvaldkond, tulemusvaldkonna arengukava (TVA), kinnitab valitsus	Tulemusvaldkonnad on määratud riigieelarvestrateegias, nende sisu- nõuded määratakse kindlaks seadusega. Riigi eelarvestrateegia on valitsuse keskne strategiadokument, mis seob omavahel riigi prioriteedid ja fiskaalraamistiku.	Kodanikust klient osaleb pigem poliitilisel tasandil. TVA koostamiseks moodustab minister komisjoni, kus osalevad huvigruppide esindajad kaasamise hea tava järgi.
Programm, programmi dokument, kinnitab minister	Määratakse tulemusvaldkonna alaeesmärgi saavutamisele suunatud meetmed, mõõdikud, tegevused ja rahastamiskava. Finantsplaan koostatakse aastaks.	Programmi koostamisel võidakse kaasata huvigruppide esindajad, vajadusel luuakse huvigrupi esindajatest komisjon. Otsustajaks reeglina minister.
Meede, programmi dokument, kinnitab minister	Programmi osa, mis aitab saavutada tulemusvaldkonna alaeesmärgi	Programmi koostamisel võidakse kaasata huvigruppide esindajad, vajadusel luuakse huvigrupi esindajatest komisjon.
Programmi tegevus, programmi dokument, kinnitab minister	Programmi tegevused on aluseks teenuste planeerimisel, ühe programmi tegevusega on seostatud üks asutuse teenus.	Programmi koostamisel võidakse kaasata huvigruppide esindajad, vajadusel luuakse huvigrupi esindajatest komisjon.
Teenus, asutuse tegevuskava ja tegevuspõhine eelarve	Juhtimisvahend asutuses. Teenus sisaldab tegevusi ja selleks kulu- vaid ressursse. Teenus on seotud programmi ühe tegevusega.	Klientide ja/või huvigruppide kaasamine juhuslik.

Allikas: autori koostatud Rahandusministeeriumi materjalidega (RM koduleht 2017)

SUMMARY

The application of activity-based cost management and budgeting is part of a long-term reform of public sector financial management, the purpose of which is to improve the quality of financial management in the entire public sector. At the present time, preparations are being held in public sector institutions for transition into activity-based budgeting. Information obtained from activity-based cost accounting and budgeting will enhance the possibilities for making reasoned management decisions relating to public services.

The goal of this Master's thesis is to assess the customer-focused management decisions made by heads of state agencies, by implementing activity-based management information, and to make proposals for improvement of the quality of the decisions. Upon assessing the quality of the decisions, various aspects of decision-making, including the rationality and irrationality of the managers' decision behavior are analyzed.

For creating the framework of the theory, the author has predominantly used the approaches of R. S. Kaplan, R. Cooper, E. K. Oseifuah, G. Cokins, M. Hammer, D. Meyer, M. Freeman and J. Alford. The author has also created a theoretical framework of rational and irrational decision-making behavior for the managers' decision-making based on the dual approach by D. Kahneman. The empirical part of the thesis examines the readiness of managers to use activity-based management information for decision making, the autonomy of the managers when making decisions, the factual arguments and intuitive assessments of decisions, and other indicators of the quality of decisions. For the purposes of data collection, the author of the thesis carried out a qualitative study involving heads of 12 government agencies. The methods of analysis used were semi-structured interviews, and case studies.

The managers involved in the study are aware that state agencies must have a willingness for activity-based budgeting. Managers have no unambiguous understanding of the purpose of use of activity-based management information, and of its impact on public

services of the agency. This is one of the reasons why activity-based budgeting is not regarded as a tool for decision-making. In fact, managers define public service in different ways, in many cases confusion was created by the number of services provided by the agency. The differences in the understanding of public service may result in differences in the output, in the definition of the customer base, and in the cost model from agency to agency. Managers want to be customer-oriented, at the same time, being customer-oriented is not taken into account when evaluating their work. In most cases, the concept of customers is generalized as "all the people of Estonia." A view was expressed that the information obtained from activity based budgeting focuses predominantly on costs, which in turn does not support customer-focused decisions. If the customer-oriented approach in the work of a state agency is not unambiguous and officially mandated, the customer-centeredness in decision-making is accidental rather than purposeful.

Mastery of the logics of ABM management helps to understand the opportunities of taking advantage of this management tool. Clarification of the aim of activity based budgeting in cooperation with managers helps to understand better the purpose of the application of activity-based management information in public service related decision-making. Discussions about the definition of the value provided by state agencies, for refining the concept of a citizen as a customer, and the concept of stakeholders, create preconditions for their more efficient involvement in public service related decision-making. Managers' awareness of their own rational and irrational decision-making behavior creates conditions for more reasoned decisions. Using activity-based management information in decisions will enable the training of managers' argumentation skills, and thereby to affect the quality of decisions in the long term.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Vilve Raik,

1. Annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose **Tegevuspõhise ja kliendikeskse juhtimisinformatsiooni rakendamine otsustes (riigiasutuste juhtide näitel)**, mille juhendajad on Kertu Lääts ja Mare Pork,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 24.05.2017